Beleidsdoorlichting art. 4
Internationale Financiële Betrekkingen

Directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen
2015-2016

Samenvatting

De vraag die in deze beleidsdoorlichting centraal staat is: in hoeverre dragen de instrumenten die de minister van Financiën gebruikt bij aan de beleidsdiscussies in Europese en internationale financiële instellingen, en daarmee aan een financieel gezond en welvarend Europa en een evenwichtige internationale financieel-economische ontwikkeling? Deze beleidsdoorlichting omvat de periode 2010 tot en met 2014. De internationale financiële en economische wereld stond onder hoogspanning in deze periode. Europa werd geconfronteerd met de schuldencrisis met Griekenland in het epicentrum, maar ook wereldwijd waren het bewogen tijden met de nasleep van de financiële crisis in 2008, de opkomst van China en de andere BRICS en de daardoor veranderende machtsverhoudingen. Dit alles leidde tot een noodzaak om het bestuur van de internationale financiële instellingen te hervormen. Bovendien werd de Nederlandse minister van Financiën in deze periode verkozen tot voorzitter van de Eurogroep. De directie BFB was binnen het ministerie van Financiën verantwoordelijk voor het beleid rond al deze ontwikkelingen.

Deze beleidsdoorlichting is in de kern een onderzoek naar de vraag of het beleid van de directie BFB doeltreffend en doelmatig is geweest. Met andere woorden: wordt het beoogde effect bereikt en gebeurt dat tegen zo laag mogelijke kosten? Deze vragen zijn om verschillende redenen niet eenvoudig te beantwoorden; vanuit de aard van het beleidsterrein van BFB is het onderzoek noodzakelijkerwijs *kwalitatief* van aard. Onder andere de complexiteit van internationale (multilaterale) onderhandelingen, de onmogelijkheid om deze achteraf volledig waarheidsgetrouw te reconstrueren en het ontbreken van een standaardmethode om in een dergelijke context invloed en effectiviteit te 'meten' maken deze beleidsdoorlichting complex.
De doorlichting is verricht aan de hand van drie onderzoeksvragen:

1. Welke instrumenten heeft het ministerie van Financiën ingezet ten behoeve van beïnvloeding?
2. Zijn deze instrumenten consistent ingezet in de verschillende fasen van de onderhandelingen, dat wil zeggen dat de inzet van de instrumenten op een logische wijze heeft bijgedragen aan het uitdragen van het Nederlandse standpunt en aan het beïnvloeden van de uitkomst in de richting van dit standpunt?
3. Heeft het ministerie van Financiën met de beleidsinzet de uitkomst van de onderhandelingen beïnvloed (conform de onderhandelingspositie)?

Om deze onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden is een viertal casussen in de periode van deze beleidsdoorlichting onderzocht, die binnen de directie BFB als prioritair werden beschouwd:

- Versterking van het SGP door middel van het sixpack;
- De introductie en vormgeving van het instrument voor directe herkapitalisatie van het ESM;
- Versterking van het herstructureringsbeleid door het IMF;
- Aanvulling van de middelen van IDA17.

Bij de vraag naar de instrumenten die het ministerie van Financiën heeft ingezet, is een onderscheid gemaakt tussen financiële instrumenten en beleidsinstrumenten. De financiële instrumenten, zoals kapitaalinleg in of garanties aan financiële instellingen, zijn een noodzakelijke voorwaarde om deel te kunnen nemen aan internationale onderhandelingen en op die wijze invloed uit te kunnen oefenen. Deze instrumenten worden grotendeels extern vastgesteld, bijvoorbeeld op basis van de grootte van de Nederlandse economie, en zijn juridisch verplicht om deel te kunnen nemen.

De RPE vereist een verkenning van de beleidsopties wanneer er twintig procent minder middelen beschikbaar zouden zijn. Dit is mogelijk met een (toekomstige) reductie van de bijdrage aan de uitgaven aan IDA. Een verlaging van de IDA-bijdrage leidt echter ook tot een afname van het Nederlandse aandeel en de Nederlandse positie in vergelijking met andere donoren. Uit de IDA-casus blijkt dat Nederland relatief veel invloed heeft en vroegtijdig betrokken wordt bij discussies, juist doordat het internationaal gezien een relatief grote donor is. Om 20% op *alle* uitgaven van artikel 4 te bezuinigen via (alleen) IDA zou Nederland bij de volgende IDA-middelenuitbreiding

geen nieuwe bijdrage kunnen toezeggen voor de jaren 2018 en 2019 en voor de jaren daarna zou de bijdrage met ongeveer een kwart moeten dalen.

Andere manieren om tot een verlaging van twintig procent van de uitgaven te komen zijn juridisch zeer lastig, praktisch nagenoeg onhaalbaar of hebben verstrekkende gevolgen voor de Nederlandse positie. Voor de Europese instellingen en fondsen geldt dat het onmogelijk is de huidige kapitaalinleg of de garantie te verlagen zonder het lidmaatschap geheel te beëindigen (en een verdragsbreuk te veroorzaken). Voor de IFI's is een gedeeltelijk terugtrekken van kapitaal of garanties praktisch niet haalbaar, omdat aanpassing van de Nederlandse kapitaalinleg een meerderheidsbeslissing van de gehele raad van gouverneurs vereist. Nederland zou er wel voor kunnen kiezen om niet deel te nemen aan eventuele toekomstige kapitaalverhogingen (Wereldbank, IMF en EBRD) of deze te blokkeren, omdat er gestemd wordt op basis van unanimiteit (ESM, EIB). Indien Nederland niet wil deelnemen aan een ophoging en deze niet kan blokkeren, verwatert echter het stemaandeel. Dit kan ertoe leiden dat de Nederlandse kiesgroep (op termijn) zijn stoel verliest, of aan invloed verliest binnen de kiesgroep, omdat andere landen meer invloed of posities gaan opeisen.

Wat betreft de beleidsinstrumenten toont de beleidsdoorlichting aan dat Nederland in alle vier de onderzochte casussen een breed scala aan beleidsinstrumenten heeft ingezet. Het gaat dan om (actieve) deelname aan vergaderingen, internationale coördinatie, coalitievorming, inbreng van non-papers en bilaterale contacten. Deze brede inzet is ook noodzakelijk om effectief te kunnen zijn. Uit de casussen komt ook naar voren dat het per deeltraject of -onderwerp kan verschillen hoeveel instrumenten worden ingezet. Wanneer een discussie minder belangrijk is voor Nederland of wanneer de onderhandelingen de voor Nederland gewenste kant uitgaan kan soms worden volstaan met een minder intensieve inzet, terwijl in de tegenovergestelde situatie juist vol moet worden ingezet. Deze prioriteitenstelling is een indicatie dat doelmatig wordt omgegaan met de inzet van beleidsinstrumenten. Een kanttekening hierbij is dat het niet goed mogelijk is om te bepalen of de juiste prioriteiten zijn gesteld tussen de verschillende onderhandelingstrajecten, omdat het onderzoek vier casussen uitdiept en niet het hele BFB-terrein bestrijkt.

De tweede onderzoeksvraag is of de inzet van instrumenten consistent was in de verschillende fasen van de onderhandelingen, dat wil zeggen dat de inzet van de instrumenten op een logische wijze heeft bijgedragen aan het uitdragen van het Nederlandse standpunt en aan het beïnvloeden van de uitkomst in de richting van dit standpunt. Het casusonderzoek toont een aantal punten die het Nederlandse optreden bij alle onderhandelingstrajecten kenmerken. Door buitenlandse respondenten wordt vaak genoemd dat het ministerie van Financiën actief deelneemt aan onderhandelingen en altijd goed is voorbereid. Nederland werkt vaak samen met gelijkgezinde landen, variërend van vaste coalities tot losse samenwerking op een specifiek onderwerp. Nederland had in deze samenwerkingsverbanden vaak een actieve rol. Ook was er regelmatig contact met de instelling die het voortouw had bij de onderhandelingen, waarbij de intensiteit varieert.

De casussen laten verschillen zien in de inzet van instrumenten in de eerste twee fasen van het beleidsproces, waarin de agenda wordt vastgesteld en voorstellen inhoudelijk worden voorbereid. Om in deze eerste twee fasen van onderhandelingen effectief te kunnen opereren is goede en vroegtijdige informatie essentieel. Het voorzitterschap van de Eurogroep was hierbij uitermate behulpzaam.

In alle vier de casussen is het Nederlandse standpunt in de loop van de onderhandeling ongewijzigd gebleven. De inzet van instrumenten wisselde doorgaans per fase van het onderhandelingstraject, afhankelijk van waar de situatie om vroeg. Deze inzet van instrumenten was consistent en heeft daarom op een logische manier bijgedragen aan het uitdragen van het Nederlandse standpunt. Hoewel Nederland niet op structurele wijze bij de fasen is betrokken waarin de agenda wordt vastgesteld en waarin voorstellen worden voorbereid, is dat gezien de capaciteit en de positie van Nederland ook niet altijd mogelijk. Wanneer er zich kansen voordoen

om ook vroeg in het proces nauw betrokken te zijn, worden deze gegrepen, zoals het Eurogroepvoorzitterschap illustreert.

De derde onderzoeksvraag ten slotte is of het ministerie van Financiën de uitkomst van de onderhandelingen in de gewenste richting heeft beïnvloed. Uit het onderzoek blijkt dat Nederland er binnen zijn mogelijkheden in slaagt om invloed uit te oefen. De nuance 'binnen zijn mogelijkheden' is belangrijk, omdat Nederland binnen het Europese en internationale krachtenveld niet eigenstandig de agenda bepaalt en deze agenda vaak door een samenloop aan factoren en omstandigheden beïnvloed wordt waarbij ook een mate van toeval speelt. De opstelling van Nederland verschilt noodzakelijkerwijs per onderwerp. De besluitvormingsprocedure – meerderheid of unanimiteit – en de positie van Nederland ten opzichte van het internationale krachtenveld maken dat de gewenste opstelling en inzet sterk kan verschillen. Een positie aan de rand van het spectrum in combinatie met unanimiteitsbesluitvorming bijvoorbeeld maken een harde en compromisloze opstelling mogelijk en zelfs noodzakelijk, terwijl bij een positie in het midden en meerderheidsbesluitvorming een meer coöperatieve opstelling beter past. De casussen laten zien dat Nederland, gegeven het speelveld, de rol neemt die bij de specifieke positie in het krachtenveld past en in samenwerking met andere actoren op die wijze invloed uit kan oefenen op het verloop en de uitkomst van de onderhandelingen. De manier waarop dit gebeurt, het doel dat hiermee wordt bereikt en de mate waarin een uitkomst aan Nederland kan worden toegeschreven varieert sterk, afhankelijk van het traject en de onderhandelingskwestie.

Uit het onderzoek komt een aantal lessen naar voren. De casussen illustreren hoe het internationale krachtenveld en de specifieke context van een onderhandeling de kaders bepalen voor de positie, de rol en de mogelijke invloed van Nederland tijdens een onderhandeling. Wanneer de Nederlandse positie zich aan de rand van het spectrum bevindt, is effectief handelen alleen mogelijk wanneer vol op een onderwerp wordt ingezet en dus een breed scala aan instrumenten wordt gehanteerd, liefst in alle fasen van het beleidsproces. Dit vraagt veel capaciteit en dat maakt een scherpe prioriteitenstelling noodzakelijk. Het ministerie van Financiën kan gezien de omvang van de internationale agenda en gezien de beschikbare capaciteit niet op alles actief opereren en moet daarom juist die onderwerpen kiezen waar het belang groot is, evenals de noodzaak tot bijsturing van de uitkomsten. Wanneer de uitkomsten reeds de goede kant op gaan, of het belang voor Nederland minder groot is, kan worden volstaan met het minder actief volgen van de onderhandelingen. Een andere les is dat Nederland het – net als eigenlijk alle andere landen en internationale instellingen – in internationale onderhandelingen niet alleen kan; coalitievorming en samenwerking met andere landen is noodzakelijk en kan de eigen effectiviteit sterk vergroten. Uit het casusonderzoek blijkt dat directie BFB op de genoemde lessen reeds goed acteert.

Inhoudsopgave

1. Het onderzoek

1.1. Aanleiding

De missie van het ministerie van Financiën is de schatkist te bewaken en te werken aan een financieel gezond Nederland. Dat gebeurt voor een groot deel door het voeren van een solide nationaal beleid. Door de openheid en relatief beperkte grootte van de Nederlandse economie worden de welvaart en financiële stabiliteit echter ook in hoge mate beïnvloed door ontwikkelingen in Europa en in de rest van de wereld.[1] Gezien deze verwevenheid en de beperkingen in de nationale beleidsruimte op dit terrein is Nederland dan ook gebaat bij een goed functionerend internationaal monetair en financieel systeem, dat voor afspraken zorgt over beleid met grensoverschrijdende effecten en dat financiële stabiliteit en duurzame economische groei bevordert. Een economisch en financieel stabiele wereld is geen vanzelfsprekendheid. De financiële en de Europese schuldencrises hebben ook Nederland geraakt en tot gezamenlijke internationale of Europese beleidsinitiatieven geleid.

De algemene doelstelling van BFB, behorende bij beleidsartikel 4, luidt: 'Een bijdrage leveren aan een financieel gezond en welvarend Europa en een evenwichtige internationale financieel-economische ontwikkeling.' Deze doelstelling is vertaald in twee operationele doelstellingen. De eerste operationele doelstelling betreft het bevorderen van een gezonde en stabiele monetaire en budgettaire ontwikkeling van de Europese Unie en haar lidstaten. De tweede operationele doelstelling is het bevorderen van een evenwichtige internationale financieel-economische ontwikkeling. Daarbij is het behoud van de financiële soliditeit en de samenhang in het opereren van de IFI's essentieel.

Dit rapport bevat de beleidsdoorlichting van beleidsartikel 4 die voor 2015 is opgenomen in het begrotingshoofdstuk IX Financiën en Nationale Schuld. Deze beleidsdoorlichting vindt plaats in het kader van de reguliere periodieke evaluaties van het beleid van de rijksoverheid. De vorige beleidsdoorlichting van beleidsartikel 4 vond plaats in 2010 en betrof de periode 2007 tot en met 2009. Deze beleidsdoorlichting richt zich op de periode 2010 tot en met 2014. De beleidsdoorlichting is uitgevoerd op basis van de regels uit de RPE 2014 en bevat de onderdelen die in deze regeling zijn vastgelegd (zie bijlage 1).

1.2. Organisatie

De beleidsdoorlichting is uitgevoerd door de directie BFB. Om de objectiviteit van de beleidsdoorlichting te waarborgen is een stuurgroep ingesteld en is een onafhankelijke deskundige betrokken. De stuurgroep die de beleidsdoorlichting heeft begeleid en die tevens het rapport heeft vastgesteld bestaat uit voorzitter Irene Jansen (afdelingshoofd IEFI, ministerie van Financiën), Victor Cramer (afdelingshoofd EU, ministerie van Financiën), Eric Hilberink (plaatsvervangend directeur Mensenrechten en Multilaterale Instellingen, ministerie van Buitenlandse Zaken), Paul Hilbers (directeur Financiële Stabiliteit, DNB), Jan Hoogteijling (plaatsvervangend directeur Financieel-Economische Zaken, ministerie van Financiën) en Hans de Pooter (sectiehoofd Veiligheid en Justitie, Financiën, Algemene Zaken, Inspectie der Rijksfinanciën, ministerie van Financiën). Mathieu Segers, universitair hoofddocent Europese Integratie en Internationale Betrekkingen aan de Universiteit van Utrecht, is als onafhankelijke deskundige bij de beleidsdoorlichting betrokken. Zijn reactie wordt met deze beleidsdoorlichting aan de Tweede Kamer verstuurd.

1.3. Focus en onderzoeksvragen

De beleidsdoorlichting richt zich op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid dat onder het beleidsartikel valt, dat wil zeggen alle instrumenten in hun onderlinge samenhang. De doeltreffendheid betreft de mate waarin de ingezette beleidsinstrumenten effect hebben op de

[1] Zie bijvoorbeeld Miljoenennota 2016, box 1.2.1 (Risico's vanuit de wereldeconomie).

beoogde doelstelling. Beleid is doelmatig wanneer het effect tegen zo laag mogelijke kosten en met zo weinig mogelijk ongewenste neveneffecten wordt bereikt.

De doelstelling van BFB - *een bijdrage leveren* aan een financieel gezond en welvarend Europa en een evenwichtige internationale financieel-economische ontwikkeling - erkent dat Nederland[2] dit niet eigenhandig kan bewerkstelligen. Om bij te dragen aan een financieel gezond en welvarend Europa en een evenwichtige internationale financieel-economische ontwikkeling participeert Nederland in Europese en internationale instellingen, waarbij wordt getracht het beleid bij deze instellingen te beïnvloeden. Dit gebeurt in de eerste plaats via de inzet van financiële instrumenten, zoals het aangaan van garantieverplichtingen en het inleggen van kapitaal om zo aandeelhouder te kunnen zijn en een plek aan tafel te krijgen. Het gebeurt ook door beleidsmatige instrumenten in te zetten en actief de beleidsprocessen en discussies die bij deze instellingen worden gevoerd te beïnvloeden. De Nederlandse overheid is daarbij één van de vele deelnemers aan de Europese in internationale instellingen en één van de vele actoren die het complexe Europese en internationale financieel-economische systeem probeert te beïnvloeden. Om deze redenen is er dan ook geen sprake van een directe causale relatie tussen de Nederlandse beleidsinzet en een financieel gezond en welvarend Europa en een evenwichtige internationale financieel-economische ontwikkeling. Wel kan de doeltreffendheid worden onderzocht van de Nederlandse deelname aan de Europese instellingen en IFI's. De vraag die in deze beleidsdoorlichting dan ook centraal staat is: in hoeverre dragen de instrumenten die de minister van Financiën gebruikt bij aan de beleidsdiscussies in Europese en internationale financiële instellingen, en daarmee aan een financieel gezond en welvarend Europa en een evenwichtige internationale financieel-economische ontwikkeling?

Met de beleidsdoorlichting willen we zowel inzicht bieden op het niveau van beleidsinstrumenten als op het niveau van de uitkomst van de beleidsdiscussies. Hiertoe is de centrale vraag van de beleidsdoorlichting vertaald in drie onderzoeksvragen die gezamenlijk een beeld opleveren van doeltreffendheid en doelmatigheid.

De eerste twee onderzoeksvragen richten zich **op het niveau van de beleidsinstrumenten**:
1. Welke instrumenten heeft het ministerie van Financiën ingezet ten behoeve van beïnvloeding?
2. Zijn deze instrumenten consistent ingezet in de verschillende fasen van de onderhandelingen, dat wil zeggen dat de inzet van de instrumenten op een logische wijze heeft bijgedragen aan het uitdragen van het Nederlandse standpunt en aan het beïnvloeden van de uitkomst in de richting van dit standpunt?

De derde onderzoeksvraag richt zich **op het niveau van de onderhandelingsuitkomst**:
3. Heeft het ministerie van Financiën met de beleidsinzet de uitkomst van de onderhandelingen beïnvloed (cf. de onderhandelingspositie)?

Om de vragen te beantwoorden is een onderzoek uitgevoerd naar de Nederlandse beïnvloeding bij vier Europese en internationale beleidstrajecten. Verdiepend casusonderzoek, een methode waarop hieronder nader wordt ingegaan, wordt veel gebruikt bij onderzoek naar beïnvloeding van complexe beleidsprocessen. Het uitvoeren van een onderzoek was noodzakelijk omdat er geen bestaand effectonderzoek voorhanden is dat het beleidsterrein en de beleidsinstrumenten van BFB voldoende dekt. Een synthesestudie, waarbij geput wordt uit bestaand onderzoek om de doeltreffendheid van het beleid te bepalen, was in dit geval dus niet mogelijk.[3]

De casussen geven een beeld van de variatie in beleidsdiscussies waar het ministerie van Financiën in Europa en daarbuiten mee te maken krijgt. De eerste twee casussen in deze beleidsdoorlichting

[2] Op dit beleidsterrein treedt de minister van Financiën en ambtenaren van het ministerie van Financiën doorgaans op als vertegenwoordiger van Nederland. Deze termen worden in dit rapport afwisselend gehanteerd.
[3] In 2014 heeft de IOB wel een studie gepubliceerd naar het effect van bilaterale samenwerking en Benelux-samenwerking op beïnvloeding van Europese besluitvorming, maar dit onderzoek richt zich op de werking van specifieke beleidsinstrumenten. IOB-evaluatie (2014): Strategie bij benadering – Nederlandse coalitievorming en de multi-bi benadering in het kader van de EU-besluitvorming (2009-2012). Nr. 395.

betreffen Europese onderhandelingstrajecten, de andere twee casussen richten zich op internationale beleidsdiscussies. Het onderzoek richt zich op de volgende vier casussen:

- Versterking van het SGP door middel van het sixpack;
- De introductie en vormgeving van het instrument voor directe herkapitalisatie van het ESM;
- Versterking van het herstructureringsbeleid door het IMF;
- Aanvulling van de middelen van IDA17.

In deze beleidsdoorlichting komt de doelmatigheid van het beleid op een aantal manieren aan de orde. Om te kunnen bepalen of de beleidsinzet tegen zo laag mogelijke kosten wordt gerealiseerd, wordt allereerst aandacht besteed aan het financiële instrumentarium. Hierbij wordt besproken in hoeverre deelname aan de Europese en internationale instellingen tegen lagere kosten zou kunnen worden gerealiseerd. Dit gebeurt in hoofdstuk 2, aan hand van een beschrijving van de beleidsopties wanneer er significant minder middelen beschikbaar zouden zijn, uitgaande van 20 procent minder budget.

De doelmatigheid van het niet-financiële instrumentarium komt aan de orde *binnen* de gekozen casussen, waarbij wordt bezien in hoeverre de intensiteit van de beleidsinzet verschilt tussen verschillende trajecten of deelonderwerpen van de casus. Als gevolg van de gekozen methodologie en het verdiepende casus onderzoek geeft deze beleidsdoorlichting geen inzicht in de doelmatigheid op het BFB-terrein als geheel en de prioriteitstelling daarbinnen. Inzet van niet-financiële beleidsinstrumenten vergt capaciteit en de doelmatigheid bestaat er in belangrijke mate uit dat er keuzes worden gemaakt in de dossiers en onderhandelingstrajecten waarop de inzet en capaciteit zich richten. De casussen zijn gekozen omdat Nederland heeft getracht deze te beïnvloeden, wat over het algemeen gepaard gaat met een actieve beleidsinzet. De casussen zijn dan ook niet representatief voor de intensiteit van de beleidsinzet op de verschillende dossiers waarmee de directie BFB in Europees en internationaal verband te maken krijgt. Op een groot aantal dossiers is de beleidsinzet beperkter en aan verschillende discussies neemt BFB niet heel actief deel. Daarbij zij wel opgemerkt dat door de turbulente periode waarin de beleidsdoorlichting speelt, capaciteit binnen de directie BFB over de hele linie schaars was en continu scherpe prioriteiten moesten worden gesteld.

1.4. Onderzoeksmethode

Procesanalyse

Een uitdaging bij het casusonderzoek vormt de complexiteit van de onderhandelingsprocessen waaraan het ministerie van Financiën deelneemt. Allereerst worden internationale beleidsprocessen gekenmerkt door een groot aantal betrokken lidstaten, met verschillende standpunten en belangen, die invloed uitoefenen op de besluitvorming. Daarnaast is internationale besluitvorming, en in het bijzonder het Europese beleidsproces, over het algemeen gelaagd; onderwerpen worden besproken op soms meerdere ambtelijke niveaus alvorens er politieke knopen worden doorgehakt in ministeriële vergaderingen. Daarbij kunnen voorstellen in principe op en neer bewegen in de hiërarchie totdat er overeenstemming is bereikt. Een derde complicerende factor is dat beleidsprocessen vaak een 'open einde' kennen. Dit betekent dat er op het moment dat de onderhandelingen van start gaan niet altijd vaststaat waarover exact een besluit moet worden genomen en dat onderhandelingstrajecten vaak een grote hoeveelheid deelbesluiten kennen. Verder wordt er internationaal vaak onderhandeld over uitgebreide teksten die bovendien voor meerdere interpretaties vatbaar zijn, wat een beoordeling van het proces en de uitkomst lastig maakt.

De zogenaamde procesanalyse is een methode die tracht bovenstaande uitdagingen te adresseren en die veel wordt gebruikt bij onderzoek naar beïnvloeding van complexe beleidsprocessen.[4] De

[4] Zie: Arts en Verschuren (1999), Assessing political influence in complex decision-making - An instrument based on triangulation. International Political Science Review, Vol. 20, No. 4, 411-424.
Dür (2008), Measuring interest group influence in the EU – A note on methodology. European Union Politics, volume 9 (4), 559-576.

methode van de procesanalyse is ook voor dit onderzoek gebruikt: voor de vier casussen wordt een reconstructie gemaakt van het proces van de onderhandelingen. Hierbij worden de belangrijke momenten en kwesties in de besluitvorming, het krachtenveld en externe invloedsfactoren en de beleidsinzet van Nederland in kaart gebracht. Dit soort onderzoek van internationale onderhandelingen is altijd lastig en met beperkingen omgeven.

Gegevensverzameling

De procesanalyse van de vier casussen is uitgevoerd door middel van dossieronderzoek en interviews met sleutelfiguren. Bijlage 5 bevat een overzicht van de personen die in het kader van de beleidsdoorlichting zijn geraadpleegd en/of geïnterviewd. Om de objectiviteit van het onderzoek te vergroten zijn zowel Nederlandse als buitenlandse sleutelfiguren geïnterviewd: betrokkenen van de PVEU, de kiesgroepkantoren bij het IMF en de Wereldbank, DNB, het ministerie van Buitenlandse Zaken, het ministerie van Financiën en vertegenwoordigers van Europese lidstaten en andere landen, vertegenwoordigers van het IMF, de Wereldbank, de Europese Commissie en het ESM.[5]

Beperkingen en gevoeligheid

Het voordeel van procesanalyse is dat het verdiepend inzicht geeft. Het onderzoek kent echter ook een aantal beperkingen, die bij iedere onderzoeksopzet onvermijdelijk zijn.[6] Zo is het onmogelijk om alle stappen van het onderhandelingsproces op empirische basis volledig te reconstrueren. Ook is het niet mogelijk alle gegevens te baseren op meer dan één bron, wat met name problematisch is voor informatie die is verkregen via interviews. Voor de interviews geldt in algemene zin dat respondenten, bewust of onbewust, informatie kunnen verstrekken die niet (geheel) juist blijkt of invloed kunnen over- of juist onderschatten. Een bekend risico is dat betrokkenen achteraf een verhaallijn hebben gevormd, waardoor de exacte gebeurtenissen die hebben plaatsgevonden vertroebeld zijn geraakt. Om deze redenen is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van informatie die uit meerdere bronnen naar voren kwam. Bijlage 4 geeft een nadere toelichting op de beperkingen van dit type onderzoek. Als gevolg van de beperkingen wordt wel gesteld dat de uitkomsten en conclusies een zo waarheidsgetrouw mogelijke reconstructie zijn.[7] Dit geldt echter voor alle methodes om invloed te onderzoeken.

Een aanvullende beperking bij dit onderzoek is vertrouwelijkheid en gevoeligheid van informatie, onder meer omdat informatie over het optreden van landen een effect kan hebben op de positie van landen in toekomstige onderhandelingen. Respondenten zijn bereid mee te werken zolang de vertrouwelijkheid gewaarborgd blijft, wat betekent dat informatie die te herleiden is naar specifieke respondenten niet is opgenomen in deze beleidsdoorlichting. Vanwege de gevoeligheid is ook zorgvuldig omgegaan met informatie over andere lidstaten en over de wijze van opereren en samenwerken; in veel gevallen worden geen specifieke landen genoemd.

Keulen, Van (2006), Going Europe or going Dutch? – How the Dutch government shapes European Union policy. Amsterdam University Press.

[5] Deze aanpak wordt methodetriangulatie genoemd en over het algemeen gebruikt voor procesanalyse naar complexe onderhandelingsprocessen. Door verschillende methodes voor gegevensverzameling te combineren wordt een zo volledig mogelijk beeld verkregen. Dit is met name van belang om zicht te krijgen op beïnvloeding via informele kanalen en buiten formele vergaderingen. Tevens kunnen gegevens getoetst worden aan de hand van verschillende bronnen.

[6] Arts en Verschuren (1999) en Dür (2008).

[7] Arts en Verschuren (1999) en Van Keulen (2006).

2. Het beleid

2.1. Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de beleidsinstrumenten die het ministerie van Financiën tot zijn beschikking heeft. Eerst wordt in paragraaf 2.2 kort ingegaan op de rol en verantwoordelijkheid van de minister van Financiën bij de belangrijkste Europese instellingen en IFI's. In paragraaf 2.3 bespreken we het financieel instrumentarium, dat samenhangt met het lidmaatschap van Nederland bij de Europese instellingen en IFI's en daarmee een noodzakelijke voorwaarde vormt om deel te kunnen nemen aan de besluitvorming. Vervolgens gaan we in paragraaf 2.4 in op de niet-financiële beleidsinstrumenten die het ministerie van Financiën inzet ten behoeve van beïnvloeding van beleidsdiscussies en besluitvorming. In de latere hoofdstukken wordt, om de eerste onderzoeksvraag te beantwoorden, voor de casussen nader ingegaan op de inzet van niet-financiële instrumenten.

2.2. Europese instellingen en IFI's: rol en verantwoordelijkheid minister van Financiën

De verantwoordelijkheid voor het beleidsartikel is om een aantal redenen belegd op het niveau van de rijksoverheid. Een financieel gezond en welvarend Europa en een evenwichtige internationale financieel-economische ontwikkeling betreffen nationale belangen. Besluitvorming en onderhandelingen over internationaal financieel-economisch beleid vinden over het algemeen ook plaats tussen de regeringen van soevereine staten. Ten slotte geldt bij de IFI's dat nationale overheden aandeelhouders zijn.

Europese instellingen

De minister van Financiën neemt deel aan Europese overleggen zoals de Ecofin Raad en de Eurogroep. Hieronder valt ook de economische beleidscoördinatie in de EU en de EMU in het kader van het Europees semester. Verder neemt de minister van Financiën besluiten over het Nederlandse standpunt met betrekking tot aanvragen voor het Exchange Rate Mechanism (ERM-II) en voor euro-invoering. Tevens draagt de minister van Financiën het Nederlandse standpunt over de EU-begroting uit. De minister ziet er op toe dat deze EU-begroting volgens de afspraken van het Meerjarig Financieel Kader (2014–2020) wordt vormgegeven en draagt bij aan het beheer van stabilisatiemechanismen, zoals het EFSF en het ESM, ten behoeve van het bewaken van de financiële stabiliteit in de eurozone. Het EFSF en het ESM zijn stabiliteitsmechanismen die leningen kunnen verstrekken aan lidstaten van de eurozone die in financiële problemen zijn gekomen. Leningen worden verstrekt met strenge conditionaliteiten als voorwaarden. De conditionaliteiten verschillen per leningenprogramma en zijn gericht op het aanpakken van de terreinen waar de problemen liggen in de betreffende lidstaat (bijvoorbeeld op het terrein van de financiële sector, structurele hervormingen en/of overheidsfinanciën weer op orde brengen).

IFI's en andere fora

De IFI's, waaronder het IMF, de Wereldbank, de EBRD en de EIB, dragen in belangrijke mate bij aan een evenwichtige internationale financieel-economische ontwikkeling. Zij vervullen een belangrijke rol bij het financieel-economisch beleidstoezicht, bevorderen de ontwikkeling van lage- en middeninkomenlanden en de groei in ontwikkelde economieën door middel van investeringen. Ook vormen de IFI's een financieel vangnet in geval van een crisis, waarin het IMF een centrale rol heeft als '*global lender of last resort*'. De minister van Financiën houdt namens Nederland toezicht op deze IFI's en hun financiële soliditeit, bestuur en mandaat, met als doel deze instellingen gezond en sterk te houden. Hierbij bewaakt de minister ook de financiële belangen van de Nederlandse overheid en burger.

Daarnaast levert de minister een bijdrage aan de internationale beleidsdiscussie en beleidsrespons bij internationale fora, zoals de Ecofin, Eurogroep, het IMF, de Wereldbank, de OESO en de Club

van Parijs. De Club van Parijs is een informeel forum bestaand uit publieke crediteuren, dat is opgericht om herstructureringen van overheidsschulden te faciliteren. Vanuit die hoedanigheid heeft de Club een belangrijke rol bij het beleid voor publieke schuldenproblematiek en schuldherstructurering. Hierbij werkt de Club nauw samen met het IMF en de Wereldbank. De OESO speelt zowel in Europees als internationaal verband een belangrijke adviserende rol op de terreinen van belasting, structuurbeleid en normen ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking.

In een aantal fora waarvan Nederland geen deel uitmaakt vindt ook discussie plaats over financieel-economische onderwerpen. De G4, G7 en de G20 zijn informele overlegfora die regelmatig tot coördinatie komen op onderwerpen waarvan de verantwoordelijkheid primair of deels bij de IFI's of andere organisaties is belegd. In de G4 wordt op het niveau van ministers van Financiën en centralebankpresidenten van de VS, Japan, China en het eurogebied gesproken over financieel-economische onderwerpen. De G7 bestaat uit de VS, het VK, Frankrijk, Duitsland, Japan, Italië, Canada en de EU. Bij bijeenkomsten van G7-ministers van Financiën is ook het eurogebied vertegenwoordigd. De G20 bestaat uit twintig grote economieën, waar ook de EU vertegenwoordigd is.[8]

Verantwoordelijken en actoren

Op een aantal terreinen deelt de minister van Financiën de verantwoordelijkheid voor de IFI's met de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) en de president van DNB. Bij de EBRD en de Wereldbank is de inzet een gedeelde verantwoordelijkheid met de minister voor BHOS. Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft, wanneer het gaat over de Wereldbank, een leidende rol op onderwerpen die gerelateerd zijn aan ontwikkelingssamenwerking, terwijl het ministerie van Financiën zich sterk richt op vragen rond strategie, bestuur en financiële soliditeit. Voor het IMF is naast de minister van Financiën de president van DNB verantwoordelijk. Deze betrokkenheid komt onder meer voort uit de verantwoordelijkheid voor monetair beleid en financieel toezicht en de taak van DNB op het gebied van financiële stabiliteit.

In het geval van het IMF, de Wereldbank en de EBRD is er sprake van een Nederlandse vertegenwoordiging bij de instelling. De EIB kent een zogenaamde *non-resident board*. Bij de eerste drie instellingen vertegenwoordigt een Nederlandse bewindvoerder een aantal landen die samen een kiesgroep vormen.

De wijze van samenwerking en afstemming met bovenstaande betrokkenen verschilt per dossier of instelling. Over het algemeen is er intensief contact tussen medewerkers en wordt zo veel mogelijk gebruik gemaakt van elkaars expertise. De casussen illustreren onder meer hoe deze samenwerking op de betreffende onderhandelingsdossiers vorm krijgt.

De Tweede Kamer is op verschillende manieren betrokken bij de totstandkoming van de Nederlandse inzet. Dit gebeurt onder meer via de reguliere trajecten voor de Ecofin en de Eurogroep, waarbij de minister van Financiën op basis van een geannoteerde agenda maandelijks in overleg gaat met de Tweede Kamer over de inzet voor deze vergaderingen. Over de inzet voor het IMF en de Wereldbank wordt de Tweede Kamer minimaal twee keer per jaar geïnformeerd, voorafgaand aan de Jaar- en Voorjaarsvergaderingen van deze instellingen. Over belangrijke onderwerpen of nieuwe beleidsvoorstellen, zoals de Europese bankenunie of de steunprogramma's in het kader van de crisis, wordt de Tweede Kamer daarnaast separaat geïnformeerd via Kamerbrieven of BNC-fiches.

2.3. Financiële instrumenten - deelname aan Europese instellingen en IFI's

De financiële instrumenten die het ministerie van Financiën tot haar beschikking heeft zijn kapitaalstortingen, garantstellingen (waaronder oproepbaar kapitaal) en uitgaven aan

[8] De G20 bestaat uit Argentinië, Australië, Brazilië, Canada, China, Duitsland, Frankrijk, India, Indonesië, Italië, Japan, Korea, Mexico, Rusland, Saoedi-Arabië, Turkije, het VK, de VS en Zuid-Afrika en de EU.

internationale instellingen en fondsen. In deze paragraaf besteden we aandacht aan de relatie van deze financiële instrumenten met de positie van Nederland in de besluitvorming en daarmee met de invloed van Nederland. Deze paragraaf gaat ook in op de beleidsopties in het geval er significant minder financiële middelen beschikbaar zouden zijn.

Tijdens de periode van de beleidsdoorlichting (2010-2014) heeft een aantal veranderingen plaatsgevonden in het financieel instrumentarium op de begroting. Zo heeft Nederland deelgenomen aan kapitaalverhogingen van de Wereldbank en de EIB, heeft Nederland een bilaterale lening verstrekt aan het IMF, en zijn er verschillende Europese (tijdelijke en permanente) noodfondsen opgericht. In 2015 is Nederland het proces van lidmaatschap gestart van de Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), maar dit valt buiten de periode van de beleidsdoorlichting.

Juridische basis, hoogte en aandeel

Tabel 1 geeft een overzicht van de kapitaalstortingen en garantstellingen in de voor de beleidsdoorlichting relevante instellingen, op basis van de actuele stand in de begroting 2016. Tabel 2 zet de uitgaven aan IDA op een rij.

Tabel 1: Overzicht deelnemingen en garanties

Bedragen x € 1 mld.	**MIGA**	**IBRD**	**IFC**	**EIB**	**EBRD**	**IMF**	**ESM**	**EFSF**	**EFSM**	**BoP**
Financiële relatie Nederland										
1) Garantie/oproepbaar bedrag	0,03	4,7	n.v.t.	9,9	0,6	47,5	35,5	49,6	2,8	2,4
2) Deelneming in kapitaal	0,1	0,3	0,1	1,0	0,2		4,6			
3) Deelneming in %	2,2	1,99	2,19	4,5	2,5	2,2	5,7	6,13	4,7	4,7
4) Schade voor Nederland										
Financieel profiel Instelling of Fonds										
5) Uitstaande bedragen	11,2	140,3	43,3	449,9	27,2	69,3	64,5	174,6	46,8	13,4
6) Totale uitleencapaciteit	13,0	250,2	NB1	702	39,2	571,6	500	218,4	60	50

Bron: Begroting van het ministerie van Financiën en Nationale Schuld 2015.
NB1: voor IFC is dit niet eenduidig weer te geven doordat de activiteiten van IFC bestaan uit een mix van onder meer leningen en private equity-activiteiten.
MIGA, IBRD, IFC en IDA vormen samen de Wereldbank Groep (meestal aangeduid als de Wereldbank).[9]

Tabel 2: Bijdragen aan de middelenaanvullingen van IDA

	IDA14	IDA15	IDA16	IDA17
Jaar van verplichting	2005	2008	2011	2014
Totale bijdrage in € mln.	422	599	727	661
Donoraandeel in %	2,78	2,99	2,99	2,81

Kapitaalstortingen en garantstellingen

De kapitaalstortingen en garantstellingen hangen direct samen met het lidmaatschap van Nederland bij de betreffende instellingen. Dit is vastgelegd in de oprichtingsartikelen (EBRD, Wereldbank en IMF) of in Europese verdragen.[10] De hoogte van de kapitaalstortingen en/of

[9] MIGA (Multilateral Investment Guarantee Agency) stimuleert investeringen in ontwikkelingslanden. IBRD (International Bank for Reconstruction and Development) leent aan middeninkomenslanden. IFC (International Finance Corporation) bedient de private sector in ontwikkelingslanden. IDA (International Development Association) is het loket voor de armste landen.
[10] De juridische basis voor de EIB en de Europese fondsen (ESM, EFSM en BoP) is het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU, artikel 122, 136 en 308). Het EFSF is een privaatrechtelijke noodfonds, opgericht door lidstaten van de

garantstellingen wordt over het algemeen bepaald aan de hand van een verdeelsleutel voor alle deelnemende lidstaten (in tabel 1: deelneming in percentage). De wijze waarop deze verdeelsleutel tot stand komt verschilt per instelling. Voor de Europese instellingen en fondsen geldt over het algemeen dat de basis voor de verdeelsleutel is vastgesteld ten tijde van oprichting van de betreffende instelling of fonds en eventueel periodiek wordt herzien op basis van actuele cijfers. Zo is het Nederlandse aandeel in het EFSM en het BoP-instrument vastgesteld volgens de verdeelsleutel die ook wordt gebruikt voor de Europese begroting (op basis van bni). Het Nederlandse aandeel in het ESM komt overeen met de kapitaalsleutel van de ECB.[11] Het Nederlandse aandeel in de EIB is gebaseerd op het economische gewicht (gemeten in bbp) binnen de EU op het moment van de toetreding.

De verdeelsleutel voor (en eventueel de hoogte van) de deelnemingen in de IFI's zijn bij sommige instellingen regelmatig onderwerp van onderhandeling, bijvoorbeeld bij het IMF (over de zogenaamde quotaverdeling) en de Wereldbank (over aandelen- en stemverhoudingen). Bij het IMF wordt de quotaverdeling deels bepaald door een formule (op basis van onder andere bbp en indicatoren voor openheid) en deels door ad hoc factoren. Bij de Wereldbank is er tot op heden geen overeenstemming over een vaste formule. In het verleden hebben herzieningen regelmatig plaatsgevonden op basis van eenmalige maatregelen, waarbij vooral economisch gewicht een rol speelde bij de vaststelling van het kapitaalaandeel. Bij de EBRD zijn bij oprichting de aandelen verdeeld, waarbij bbp een grote rol speelde, maar waarbij de uitkomst een politieke overeenkomst betrof. Zo zijn bijvoorbeeld alle G7-landen, met uitzondering van de VS en Canada, aan elkaar gelijk gesteld. Ook hebben België, Oostenrijk, Zwitserland en Zweden exact hetzelfde aantal aandelen toegewezen gekregen.

Aangezien het economisch gewicht van invloed is op de quota- of aandelenverhouding en met name opkomende economieën er in economisch belang op vooruitgaan ten opzichte van veel Westerse landen, is de verwachting dat het Nederlandse aandeel af zal nemen. De snelheid waarmee deze afname zich voordoet hangt mede af van de wijze waarop eventuele herzieningen plaatsvinden. Het Nederlandse aandeel zal echter verwateren wanneer andere groepen in economisch gewicht toenemen en hun aandeel hierop wordt aangepast. Zo is er in 2010 overeenstemming bereikt bij het IMF over een quotaherziening. Bij implementatie zal het Nederlandse quota-aandeel afnemen van 2,2% naar 1,8%. Deze herziening is lange tijd niet in werking getreden doordat het Amerikaanse Congres de hervormingen nog niet had geratificeerd. Het Congres is echter in december 2015 akkoord gegaan en op 27 januari 2016 is de quotaherziening formeel in werking getreden.

Samengevat betekent bovenstaande dat de verdeelsleutels en de daaraan gekoppelde bedragen voor financiële deelnemingen voor de Europese instellingen en fondsen over het algemeen vastliggen, waarbij in sommige gevallen regelmatig een bijstelling plaatsvindt op basis van actuele cijfers. Bij eventuele toekomstige herzieningen via een ophoging van de middelen van de instelling blijft de Nederlandse deelname in euro's mogelijk gelijk, waarbij het Nederlandse aandeel via verwatering afneemt.

Uitgaven IDA

IDA is het loket van de Wereldbank dat leningen en giften verstrekt aan de armste leden van de Wereldbank. Vanwege het concessionele karakter van de IDA-financiering, worden de middelen van

---

eurozone, dat valt onder Luxemburgs recht. In het intergouvernementele ESM-verdrag staat ondermeer dat landen die de euro als munt hebben ESM-lid zijn en dat landen die toetreden tot de euro ook zullen moeten toetreden tot het ESM. Het EFSM en BoP vormen onderdeel van de EU-begroting: via de EU-begroting nemen alle EU-landen deel aan deze fondsen.

[11] Deze is gebaseerd op de sleutel voor de inschrijving van de nationale centrale banken van de ESM-leden op het kapitaal van de ECB, die is vastgesteld overeenkomstig artikel 29 van Protocol (nr. 4) betreffende de statuten van het Europees Stelsel van centrale banken en van de Europese Centrale Bank (de "ESCB-statuten"), dat aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en aan het VWEU is gehecht. De sleutel verandert bij de toetreding van een nieuw lid tot het ESM. De ECB herziet de sleutel elke vijf jaar, maar dat betekent niet dat de sleutel van het ESM dan ook automatisch verandert.

IDA verstrekt door donoren, aangevuld met een deel van de nettowinsten van IBRD en IFC. De IDA-bijdrage is de enige uitgave op artikel 4 van de begroting en valt onder het ODA-budget.

De zogenaamde middelenaanvulling van IDA vindt elke drie jaar plaats. Donoren stellen aan het eind van de onderhandelingen hun bijdrage vast die na ondertekening meerjarig en onvoorwaardelijk verschuldigd is (zie tabel 2). Deze bedragen worden verspreid over zes tot negen jaar aan IDA overgemaakt. De betalingsschema's van verschillende middelenaanvullingen overlappen en de uitgaven aan IDA kunnen fluctueren over de jaren. Het Nederlandse aandeel in de donorbijdragen voor IDA17 bedroeg 2,8%, waarmee Nederland tot de grootste acht donoren behoort.

Relatie tussen financiële deelneming en invloed

Deelname aan de Europese instellingen en de IFI's vormt een noodzakelijke voorwaarde om invloed uit te kunnen oefenen. De mate waarin de (relatieve) hoogte van de financiële deelneming en het bijbehorende stemgewicht een effect heeft op vertegenwoordiging en invloed verschilt tussen de instellingen.[12]

Bij de Europese instellingen brengt lidmaatschap automatisch een plek aan tafel met zich mee. Zo heeft Nederland bij de EIB, het ESM en het EFSF zelfstandig een stoel, net als alle andere lidstaten.[13] Het stemaandeel speelt op het eerste gezicht een relatief beperkte rol in de besluitvorming, aangezien over veel onderwerpen met unanimiteit (EFSF) of onderlinge overeenstemming wordt besloten. Tegelijkertijd legt economisch belang en bevolkingsomvang van een lidstaat wel degelijk gewicht in de schaal gedurende het beleidsproces; het stemaandeel vormt hiervan een reflectie.

Bij de IFI's is Nederland niet automatisch verzekerd van een stoel aan tafel. Het stemgewicht bij deze instellingen is dan ook van groot belang. Op basis van zijn stemgewicht voert Nederland samen met België een kiesgroep aan bij het IMF en leidt Nederland de kiesgroep bij de Wereldbank en bij de EBRD.[14] Op basis van het stemaandeel van de kiesgroep als geheel wordt een stoel aan tafel bemachtigd. Hoewel er vrijwel nooit formeel gestemd wordt in de Raden van Bewind van de instellingen, speelt ook het stemaandeel hier een rol. Het wordt over het algemeen onwenselijk geacht een besluit te nemen dat in het hypothetische geval van een formele stemming geen doorgang zou vinden vanwege een gebrek aan steun. Mede om die reden weegt de positie van een stoel die een substantieel stemgewicht vertegenwoordigt vaak ook zwaarder in de beleidsdiscussies. Dit wordt ook wel '*the shadow of the vote*' genoemd.

Strategische beleidsbesluiten en het financieel raamwerk voor IDA worden in de zogenaamde IDA-middelenaanvullingen vastgesteld door vertegenwoordigers uit de hoofdsteden van de IDA-donoren. Als donor heeft Nederland automatisch een stoel aan tafel bij deze onderhandelingen. Het donoraandeel van Nederland, momenteel 2,8%, speelt een rol bij het gewicht dat Nederland inbrengt in de discussies met andere donoren en in de invloed op het management van de Wereldbank.

Verkenning van beleidsopties bij minder beschikbare middelen

De RPE vereist een beschrijving van de beleidsopties wanneer er significant minder middelen beschikbaar zouden zijn, uitgaande van 20 procent minder budget. In principe heeft deze vraag alleen betrekking op de uitgaven. In Bijlage 3 is de meest actuele budgettaire tabel van artikel 4

[12] Het *kapitaal*aandeel (of quota-aandeel) en het *stem*aandeel hangt sterk samen maar hoeft niet één op één gelijk te zijn vanwege de zogenaamde basisstemmen, die gebruikt worden om stemaandeel voor de kleinste landen te verzekeren.
[13] Voor het EFSM en BoP hebben lidstaten geen stoel in de raad van bewindvoerders. Deze fondsen lopen via de EU-begroting en vallen dus onder het EU-besluitvormingsproces.
[14] De stemaandelen voor de verschillende Wereldbankonderdelen wijken onderling iets af. De raad van bewindvoerders, waarvoor formeel de IBRD-stemverdeling de basis vormt, besluit ex officio echter ook over zaken voor de andere Wereldbankonderdelen.

uit begroting IX opgenomen; deze geeft een beeld van de uitgaven die hebben plaatsvonden en voor de komende jaren geraamd zijn op basis van dit artikel.

Hieronder wordt de vraag uit de RPE echter beantwoord voor álle financiële instrumenten op de begroting, niet alleen de uitgaven. Ook de reeds ingelegde middelen bij de IFI's en Europese instellingen brengen voor Nederland immers kosten of risico's met zich mee. Het verstrekte kapitaal telt mee in de staatsschuld, waarover Nederland rente betaalt. Tevens loopt Nederland risico over de afgegeven garanties. Om die reden wordt ook voor deze instrumenten ingegaan op de juridische en praktische haalbaarheid en de effecten van een eventuele reductie.

Voor de uitgave aan IDA is een (toekomstige) reductie van de bijdrage een mogelijkheid. Voor de kapitaaldeelnemingen en de garanties is, wanneer eenmaal tot deelname aan een instelling is besloten, een reductie juridisch of praktisch geen mogelijkheid. Voor het EFSF en het EFSM, die een tijdelijk karakter kennen, leidt het aflopen van de garanties wel automatisch tot een reductie van het garantieplafond. De uitgavenreeks met betrekking tot de SMP- en ANFA-winsten[15] in de begroting voor Griekenland was een juridische afspraak onder het tweede leningenprogramma en daarmee juridisch verplicht. Ten slotte lijkt het uitkeren van dividend, wat niet tot een reductie in de uitgaven leidt, maar wel tot een verhoging van de inkomsten, alleen voor het ESM haalbaar. Hieronder lichten wij de opties verder toe. Tabel 3 geeft een overzicht. Overigens wordt een aantal zeer kleine posten van artikel 4, zoals technische assistentie, hier buiten beschouwing gelaten.

Tabel 3: Beleidsopties bij 20 procent minder middelen

Instellingen / *Beleidsopties*	**MIGA, IBRD, IFC**	**EIB**	**EBRD**	**IMF**	**ESM**	**EFSF, EFSM**	**IDA**
Reductie uitgave	NVT	NVT	NVT	NVT	NVT	NVT	+
Reductie inleg of garantie	-	-	-	-	-	-	NVT
Niet deelnemen aan toekomstige kapitaalverhogingen	+	+	+	+	+	NVT	NVT
Laten aflopen van tijdelijke garanties	NVT	NVT	NVT	NVT	NVT	+	NVT
Uitkering van dividend	+/-	+/-	+/-	+/-	+	-	NVT

Bovenstaande tabel geeft een overzicht van eventuele opties voor een 20 procent reductie voor de verschillende instellingen, waarbij een + betekent dat een optie juridisch en praktisch haalbaar is; een +/- dat een optie juridisch mogelijk is, maar niet realistisch of praktisch haalbaar; en een – dat een optie juridisch niet mogelijk is.

Verlaging IDA-bijdrage

In principe kan Nederland bij een volgende middelaanvulling aan IDA besluiten tot een eventuele verlaging van de bijdrage, wat een verlaging van de uitgaven tot gevolg heeft. Een verlaging van de IDA-bijdrage leidt, ceteris paribus, echter ook tot een afname van het Nederlandse aandeel en de Nederlandse positie in vergelijking met andere donoren. Een verlaging van het aandeel heeft overigens geen implicaties voor een stoel aan tafel, omdat Nederland als donor automatisch een stoel aan tafel heeft bij de IDA-onderhandelingen. Het Nederlandse donoraandeel draagt wel bij aan de positie van Nederland in de onderhandelingen, aangezien de stem van grote donoren relatief zwaarder weegt in de beleidsdiscussies. Dit verlies aan invloed is natuurlijk niet te kwantificeren. In de casus over de middelenaanvulling van IDA17 komt de relatie tussen de Nederlandse bijdrage aan IDA en de invloed op het beleid van IDA en de Wereldbank in bredere zin nader aan de orde.

---

[15] De Griekse staatsobligaties in handen van de nationale Centrale Banken (ANFA-portefeuille) en de ECB (SMP-portefeuille) zijn niet meegenomen in de schuldherstructurering (PSI) van maart 2012. In 2012 is wel afgesproken dat jaarlijks de SMP- en ANFA-winsten worden uitgekeerd aan Griekenland op basis van positieve voortgangsmissies.

Verlaging van de financiële deelneming

Een verlaging van de deelneming is ofwel juridisch geen optie, of vereist een formeel besluit van het gehele lidmaatschap, waardoor de mogelijkheid theoretisch bestaat, maar praktisch vrijwel niet haalbaar is. Voor de Europese instellingen en fondsen waarvoor de basis het VwEU vormt (EIB, ESM, BoP) is het niet mogelijk de kapitaalinleg of de garantie te verlagen zonder het lidmaatschap geheel te beëindigen (en een verdragsbreuk te veroorzaken). Voor de IFI's is een gedeeltelijk terugtrekken van kapitaal of garanties praktisch niet haalbaar aangezien over aanpassingen een beslissing nodig is van de raad van gouverneurs.

Nederland zou er wel voor kunnen kiezen om niet deel te nemen aan eventuele toekomstige kapitaalverhogingen (Wereldbank, IMF en EBRD) of deze te blokkeren omdat er gestemd wordt op basis van unanimiteit (ESM, EIB). Deelname aan nieuwe ophogingen van kapitaal of garanties, of toetreding tot een nieuwe instelling, wordt per situatie bekeken, waarbij de Tweede Kamer in moet stemmen met deelneming aan de IFI's (ook via de begroting). Een verhoging van het kapitaal of de garanties kan aan de orde zijn omdat economische ontwikkelingen daar om vragen. Ook kan een ophoging gebruikt worden om een aanpassing in de stemverhoudingen te realiseren, via een zogenaamde 'selectieve' kapitaalverhoging voor een beperkt aantal leden. Wanneer Nederland niet wil deelnemen aan een ophoging en deze niet kan blokkeren, verwatert het stemaandeel. Dit kan een effect hebben op de vertegenwoordiging en positie van Nederland bij de instellingen. Zoals hierboven reeds is toegelicht, kan dit ertoe leiden dat de Nederlandse kiesgroep (op termijn) zijn stoel verliest, aan invloed inboet, of dat binnen de kiesgroep andere landen meer invloed en/of posities gaan opeisen.

Een reductie in garanties vindt automatisch plaats via het aflopen van de tijdelijke garanties. Het EFSF en EFSM worden in de loop van de tijd afgebouwd omdat leningprogramma's aflopen en leningen worden afgelost. Bij het EFSF is dit reeds in gang gezet: van €97,8 miljard in 2011 naar €49,7 miljard ultimo 2013. Als een lidstaat haar lening aan het fonds terugbetaalt, laat Nederland een deel van de garanties vervallen. Het beleid om garanties waar mogelijk af te bouwen zal de komende jaren worden voortgezet en is ook onderdeel van het garantiebeleid van het kabinet.

Uitkering van dividend

Het uit laten keren van dividend is in beginsel mogelijk voor een aantal instellingen. Hierbij moet echter worden opgemerkt dat de winsten van de instellingen over het algemeen beperkt zijn, aangezien het publieke instellingen zijn zonder winstoogmerk die uit de inkomsten hun budgetten bekostigen en hun reserves op peil houden. Vanuit het aandeelhouderschap moet Nederland bovendien toezien op behoud van de financiële soliditeit. Voor het EFSF, het EFSM en het BoP zijn dividenduitkeringen geen mogelijkheid, omdat dit garanties zijn waarover geen dividend kan worden uitgekeerd.

Uitkering van dividend lijkt voor de IFI's om praktische redenen niet haalbaar. In de statuten van het IMF en de Wereldbank is vastgelegd dat de raden van gouverneurs besluiten wat er met de nettowinst van de instellingen wordt gedaan. Bij de Wereldbank wordt een deel van de nettowinst van IBRD en IFC overgeheveld naar IDA. Hiermee draagt het lidmaatschap van de Wereldbank indirect bij aan de armste landen. De EBRD en EIB hebben geen expliciet dividendbeleid, maar ook hier besluiten de raden van gouverneurs over de hoogte van de reserves en de allocatie van de nettowinsten. Aangezien uitkering van dividend niet gebruikelijk is en doeleinden als het aanvullen van de reserves en bijdragen aan de armste landen op brede steun kan rekenen van de leden, lijkt uitkering van dividend in de praktijk dan ook niet haalbaar: op dit moment kan het niet op voldoende steun van andere aandeelhouders rekenen.

Voor het ESM zijn dividenduitkeringen een serieuze mogelijkheid. In de richtlijnen en het oprichtingsverdrag zijn afspraken opgenomen die dividenduitkeringen mogelijk maken. Er is ook

een apart richtsnoer voor het dividendbeleid. Op reguliere basis kan de Managing Director van het ESM een voorstel doen aan de raad van bewind van het ESM over eventuele uitkering en hoogte van dividend. Sinds de oprichting van het ESM in 2012 is elk jaar besloten de winsten niet uit te keren, maar toe te voegen aan het reservefonds. Hieraan lagen verschillende redenen ten grondslag. Zo was in de eerste jaren het gestorte kapitaal nog niet volledig opgebouwd en het laatste jaar is besloten geen dividend uit te keren omdat door de lage rente de (rente)opbrengsten lager uitvielen, terwijl de kosten stabiel bleven. Om genoeg middelen in kas te hebben voor de langere termijn werd besloten de nettowinst toe te voegen aan de reserves. Nederland heeft daarmee ingestemd.

Gevolgen van minder beschikbare middelen

Zoals hierboven beschreven is een uitgavenreductie eigenlijk alleen mogelijk door een verlaging van de IDA-bijdragen. De bijdragen voor 2016 en 2017 zijn echter volledig juridisch verplicht, dit zijn immers de stortingen die voortvloeien uit IDA-16 en IDA-17. Vanaf 2018 kan een verlaging wel gerealiseerd worden, maar pas vanaf 2020 bestaat de geraamde uitgavenreeks grotendeels uit nog overeen te komen stortingen. Een uitgavenverlaging zou echter onvermijdelijk een prijs hebben. Juist bij IDA – zoals blijkt uit de casus in hoofdstuk 8 – is er een duidelijk en rechtstreeks verband tussen de financiële bijdrage en de mate van invloed en betrokkenheid. Bovendien komt de Nederlandse wens om een positie te behouden achter de groep van vijf grootste donoren onder druk te staan. Een laatste kanttekening die hierbij geplaatst moet worden is dat de IDA-bijdragen, hoewel opgenomen op begroting IX, meetellen voor het ODA-budget. Een verlaging van de IDA-bijdrage zou dus ceteris paribus moeten worden ingezet voor andere ODA-uitgaven. In tabel 4 worden de financiële mogelijkheden voor een 20%-reductie van de totale uitgaven op artikel 4 weergegeven. Om deze reductie te kunnen realiseren via de IDA-middelen zou Nederland in IDA-18 voor 2018 en 2019 geen nieuwe bijdrage kunnen toezeggen, en dan nog wordt in 2018 niet de beoogde reductie gerealiseerd.

Tabel 4: Gevolgen van eventuele taakstelling uitgavenreductie (in mln.)

	2016	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
Grondslag (totale uitgaven artikel 4)	439.981	355.300	352.033	343.034	276.871
Reductie 20-procent	-87.996	-71.060	-70.406	-68.607	-55.374
Mogelijke reductie in IDA-18			-64.607	-68.607	-55.374
IDA-uitgaven (bij ongewijzigd beleid)	255.828	238.708	256.022	256.022	236.845
IDA-uitgaven (bij reductie)	NVT	NVT	191.416[1]	182.822	181.471
Relatieve reductie op IDA-budget			-25,2%[2]	-26,8%[2]	-23,4%

[1]Dit is het juridisch verplichte bedrag
[2]Dit zou betekenen dat Nederland voor deze jaren géén nieuwe verplichting kan aangaan in IDA-18

Conclusie

De financiële beleidsinstrumenten op de begroting zijn in de eerste plaats een noodzakelijke voorwaarde voor Nederlandse invloed in de Europese instellingen en IFI's. Zonder deelname via kapitaaldeelnamen, garanties en/of bijdragen kan Nederland simpelweg niet meepraten en dus beïnvloeden. Financiële instrumenten bepalen daarnaast deels de mate van Nederlandse invloed; ze bepalen het stemgewicht en in sommige gevallen of Nederland een stoel aan tafel heeft.

De juridische en praktische of realistische mogelijkheden voor een reductie in de instrumenten zijn beperkt. Voor het EFSF en het EFSM lopen garanties automatisch af, waarmee de reductie wordt bewerkstelligd. Een reductie in de bijdrage aan een volgende IDA-middelenaanvulling kan, maar dit leidt wel tot minder invloed van Nederland. Het niet deelnemen aan eventuele toekomstige kapitaalverhogingen bij de IFI's is ook een optie. Mocht in de toekomst bij een IFI door de aandeelhouders worden besloten tot een kapitaalverhoging en Nederland besluiten daar niet aan deel te nemen, dan heeft dit wel tot gevolg dat het aandeel van Nederland kleiner wordt en

daarmee het stemaandeel verwatert. Een dividenduitkering van het ESM is eventueel mogelijk, maar hier kan Nederland niet alleen toe besluiten.

2.4. Beleidsinstrumenten ten behoeve van beïnvloeding

Deze paragraaf gaat in op de belangrijkste niet-financiële instrumenten die het ministerie van Financiën tot zijn beschikking heeft om internationale beleidsprocessen te beïnvloeden. Daar waar de financiële instrumenten een noodzakelijke voorwaarde vormen voor invloed, zijn de niet-financiële instrumenten van belang voor een effectieve uitoefening van deze invloed. Daarbij kan een succesvolle inzet van deze beleidsinstrumenten ertoe leiden dat de daadwerkelijke invloed groter is dan op basis van de financiële deelname kan worden verwacht. Het casusonderzoek richt zich in het bijzonder op de inzet van deze niet-financiële instrumenten. Hieronder bespreken we deze instrumenten aan de hand van drie elementen van beleidsbeïnvloeding.

Humphreys (1997) onderscheidt bij de beïnvloeding van internationale beleidsprocessen onderhandelingen, lobbies en briefings.[16] Onderhandelingen vormen het formele onderdeel van het beleidsproces, waarbij verschillende actoren hun belangen vertegenwoordigen. Lobbyen heeft betrekking op het uitoefenen van invloed via informele kanalen. Via briefings vindt informatie-uitwisseling plaats, mondeling of schriftelijk. De internationale beleidsprocessen waarbij het ministerie van Financiën betrokken is kennen een vergelijkbare dimensie. Een belangrijk aspect vormt deelname aan de vergaderingen waar de formele onderhandelingen en besluitvorming plaatsvindt. Beïnvloeding vindt voor een groot deel echter ook plaats en marge van vergaderingen. Hoewel het effect op de besluitvorming lastig vast te stellen is, speelt verder een goed netwerk een belangrijke rol in de besluitvorming, aangezien hiermee standpunten worden uitgewisseld en informatie wordt verkregen. Figuur 1 geeft de drie elementen weer, inclusief voorbeelden van instrumenten die hierbij worden ingezet. De instrumenten worden hieronder toegelicht.

Deelname aan vergaderingen

Formele besluitvorming vindt plaats in vergaderingen. Het meest voor de hand liggende instrument om de Nederlandse inzet te bereiken is daarmee vertegenwoordiging en een effectieve inbreng. In een vergadering communiceert Nederland zijn standpunt, met als doel mee te 'wegen' in de besluitvorming, andere landen te overtuigen en eventuele rode lijnen neer te zetten.

De minister van Financiën neemt deel aan Europese politieke besluitvorming in de Ecofinraad (EU-28) en de Eurogroep (voor eurolanden). De thesaurier-generaal bereidt in het Economisch en Financieel Comité (EFC) en de Eurogroep Werkgroep (EWG) de ministeriële vergaderingen voor. Ten slotte zijn er ambtelijke comités en voorportalen van het EFC en EWG die zich over technische onderwerpen of specifieke beleidsterreinen buigen.

Beleidsdiscussie en besluitvorming bij IFI's vindt voor een groot deel plaats in de raden van bewindvoerders. Voor sommige besluiten is goedkeuring van de raden van gouverneurs vereist, die bestaan uit de ministers of centralebankpresidenten van alle lidstaten. Voor het IMF en de Wereldbank nemen ministers of centralebankpresidenten tijdens de jaar- en voorjaarsvergaderingen bovendien deel aan het IMFC (*International Monetary and Financial Comittee*) en DC (*Development Committee*). Het IMFC en DC zijn informele organen waarin alle stoelen op politiek niveau vertegenwoordigd zijn. De comités geven politieke richting voor belangrijke beleidsdiscussies.

Europese coördinatie

Met name voor beleidsdiscussies bij het IMF coördineren Europese lidstaten op belangrijke onderwerpen hun positie; door in de raad van bewind waar mogelijk met één stem te spreken, wint een positie aan gewicht. Deze coördinatie vindt plaats tussen hoofdsteden, in Brussel, en direct

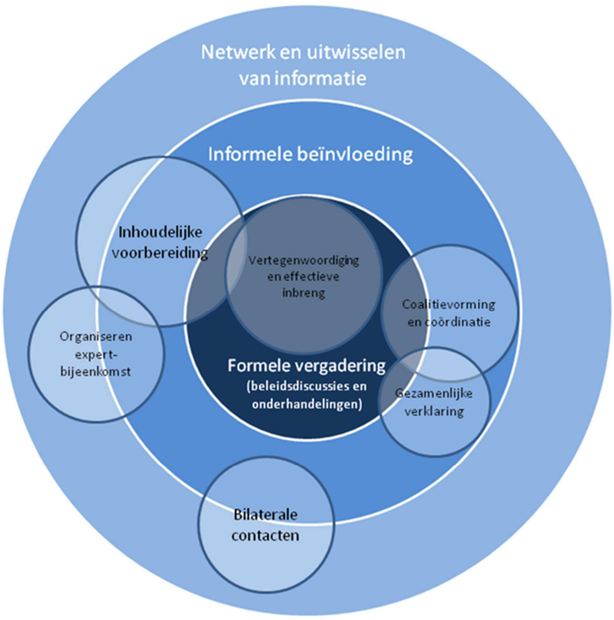
[16] In: Van Keulen (2006), p.64.

tussen de Europese vertegenwoordigers in Washington. DNB en het ministerie van Financiën nemen hiertoe deel aan de SCIMF, een voorportaal van het EFC. Bij het IMF zelf vindt de coördinatie plaats in de zogenaamde EURIMF, waarvan de Nederlandse bewindvoerder momenteel de voorzitter is. Doordat veel kiesgroepen bestaan uit zowel Europese als niet-Europese landen, waaronder ook de Nederlands-Belgische kiesgroep, dragen niet alle stoelen waaraan Europese landen deelnemen de gezamenlijke positie ook altijd uit.

Coalitievorming

Coalitievorming en coördinatie van de inzet met andere landen vormen andere belangrijke instrumenten. Dit kan gericht zijn op een gezamenlijke inbreng, in de vorm van een non-paper of een publieke verklaring, op afstemming van de strategie of op onderlinge steun in vergaderingen.

Figuur 1: Niet-financiële beleidsinstrumenten ten behoeve van beïnvloeding



Bilaterale contacten

Bilateraal contact, ook met niet-gelijkgezinde landen of vaste bondgenoten, kan verschillende doelen dienen. Zo draagt het bij aan inzicht in de argumenten en belangen van een tegenstander, wat belangrijke input vormt voor het bepalen van de eigen strategie of het vinden van compromissen. Het zorgt ook voor informatie-uitwisseling over toekomstige discussies en nieuwe agendaonderwerpen. Het ministerie van Financiën tracht beleidsprocessen ook te beïnvloeden via contacten met vertegenwoordigers van de Europese instellingen en de IFI's.

Overige instrumenten

Inbreng van voorstellen tijdens vergaderingen, verspreiding van non-papers, het openbaar maken van een positie en het organiseren van expertbijeenkomsten of seminars zijn andere voorbeelden van concrete beleidsinstrumenten. Non-papers dienen om het standpunt en de onderbouwing daarvan duidelijk voor het voetlicht te brengen. Daarnaast kunnen via non-papers ideeën of voorstellen ingestoken worden bij andere partijen, wat zeker in een vroege fase van de besluitvorming effectief kan zijn. Een openlijke verklaring kan de positie ten opzichte van andere onderhandelingspartners versterken wanneer een land zich hiermee op geloofwaardige wijze bindt aan een bepaalde positie. Het organiseren van een discussiebijeenkomst kan dienen om

standpunten uit te wisselen, nieuwe ideeën op te doen en zo bij te dragen aan de positiebepaling. Via discussiebijeenkomsten kunnen ook nieuwe contacten worden opgedaan en kan het netwerk worden versterkt. In een enkel geval kan juist de keuze om niets te doen, of niet deel te nemen aan een vergadering, ook een manier zijn om invloed uit te oefenen en kan dit dus als een instrument worden gezien.

Ten slotte zijn actuele kennis en een sterke inhoudelijke voorbereiding essentieel om effectief te kunnen zijn. Een groot deel van de werkzaamheden van de directie BFB bestaat uit voorbereidend werk. Ter ondersteuning van de minister en de ambtelijke top vindt er doorlopend inhoudelijke analyse plaats, van het krachtenveld, van Europese en mondiale financieel-economische ontwikkelingen en van mogelijke beleidsmaatregelen.

3. Achtergrond bij de onderzoeksvragen

3.1. Inleiding

Een uitdaging bij het onderzoek is dat academisch onderzoek naar beïnvloeding relatief versnipperd is. Hoewel er veel relevante academische bijdragen bestaan over onder meer theorieën van beïnvloeding, Europese integratie en de werking van binnenlandse politieke en bestuursprocessen op het terrein van Europees beleid, blijft het onderzoek vanuit het perspectief van beïnvloeding gefragmenteerd. Zo bestaat er geen academische consensus over de dimensies en variabelen die relevant zijn voor de mate waarin een overheid in staat is invloed uit te oefenen, zijn verklaringen vaak anekdotisch en zijn veel ideeën slechts in beperkte mate empirisch getest. Als gevolg hiervan ontbreekt een systematisch overzicht.[17]

Invloed wordt bovendien vanuit verschillende invalshoeken geanalyseerd. Hierbij is er in zekere mate sprake van een micro-macroparadox. Enerzijds zijn er benaderingen die zich richten op de instrumenten voor beïnvloeding, maar die geven vaak maar een beperkt inzicht in het effect van de beleidsinzet op het onderhandelingsresultaat als geheel. Anderzijds zijn er benaderingen die de invloed van een speler op het onderhandelingsresultaat analyseren, maar waarbij de werking van de beleidsinstrumenten tot op zekere hoogte een *black box* blijft.

Voor de centrale vraag en het doel van de beleidsdoorlichting zijn beide benaderingen relevant. Om die reden willen we met het onderzoek dan ook zowel inzicht bieden op het niveau van beleidsinstrumenten als op het niveau van de onderhandelingsuitkomst. Beide benaderingen vullen elkaar aan. Zoals in hoofdstuk 1 al werd aangegeven is de centrale vraag van de beleidsdoorlichting dan ook vertaald in drie onderzoeksvragen, die gezamenlijk een beeld opleveren van doeltreffendheid en doelmatigheid

De eerste twee onderzoeksvragen richten zich **op het niveau van de beleidsinstrumenten**:
1. Welke instrumenten heeft het ministerie van Financiën ingezet ten behoeve van beïnvloeding?
2. Zijn deze instrumenten consistent ingezet in de verschillende fasen van de onderhandelingen, dat wil zeggen dat de inzet van de instrumenten op een logische wijze heeft bijgedragen aan het uitdragen van het Nederlandse standpunt en aan het beïnvloeden van de uitkomst in de richting van dit standpunt?

De derde onderzoeksvraag richt zich **op het niveau van de onderhandelingsuitkomst**:
3. Heeft het ministerie van Financiën met de beleidsinzet de uitkomst van de onderhandelingen beïnvloed (cf. de onderhandelingspositie)?

De drie onderzoeksvragen worden behandeld aan de hand van het casusonderzoek. Voor elke casus wordt allereerst inzichtelijk gemaakt welke niet-financiële beleidsinstrumenten, die in hoofdstuk 2 zijn besproken, zijn ingezet bij de betreffende casus. Bij de tweede onderzoeksvraag wordt nader ingegaan op de verschillende fasen van de onderhandelingen en de manier waarop de verschillende niet-financiële instrumenten zijn ingezet. De derde onderzoeksvraag wordt behandeld door per casus in kaart te brengen in hoeverre Nederland invloed heeft gehad op de uitkomst van de onderhandelingen.

Ter achtergrond bij de beantwoording van bovenstaande vragen komen in dit hoofdstuk eerst een aantal studies naar beïnvloeding aan de orde. Paragraaf 3.2 bespreekt een aantal factoren die verklaren op welke wijze en in hoeverre een lidstaat invloed kan uitoefenen. Paragraaf 3.3 bespreekt een raamwerk voor onderzoek naar invloed op internationale onderhandelingen. Paragraaf 3.4 gaat nader in op de wijze waarop de onderzoeksvragen middels het casusonderzoek worden behandeld.

---

[17] Van Keulen (2006), p.60.

3.2. Het effectief inzetten van beleidsinstrumenten voor beïnvloeding

In het vorige hoofdstuk werden de instrumenten besproken die het ministerie van Financiën inzet ten behoeve van beïnvloeding. Voor een analyse naar doeltreffendheid is het nodig te weten welke factoren relevant zijn of een verklaring kunnen vormen voor een effectieve inzet van deze instrumenten. Deze paragraaf bespreekt hiertoe twee dimensies: 1) de fasen in het onderhandelingsproces waarop een lidstaat invloed kan uitoefenen; en 2) een raamwerk met factoren die een verklaring vormen voor de mate waarin een overheid in staat is om invloed uit te kunnen oefenen.

Fasen voor beïnvloeding

Dür (2008)[18] onderscheidt verschillende fasen voor beïnvloeding:
- de fase waarin de agenda tot stand komt;
- de periode waarin eventuele voorstellen worden uitgewerkt die later op tafel komen;
- de formele onderhandelingen.

De formele onderhandelingen vormen de meest zichtbare fase. Ook in de fasen voordat er voorstellen op tafel liggen en de formele onderhandelingen van start gaan, vindt er echter beïnvloeding plaats. Hoewel het informele karakter een uitdaging vormt, is het om die reden ook relevant deze fasen mee te nemen bij onderzoek naar beïnvloeding.

Capaciteit om te beïnvloeden

Van Keulen (2006) heeft op basis van bestaande studies naar beïnvloeding een raamwerk opgesteld met factoren die verklaren in hoeverre een overheid in staat is om invloed uit te kunnen oefenen.[19] Sommige van de factoren verklaren waarom en hoe beleidsinstrumenten effectief kunnen worden ingezet. Dit raamwerk van Van Keulen is bruikbaar voor dit casusonderzoek aangezien het onderzoeksobject het opereren van Nederland in multilaterale onderhandelingen is. Onderdelen van dit raamwerk worden dan ook gebruikt bij de tweede onderzoeksvraag.

'Capaciteit' is de term die Van Keulen gebruikt om aan te geven in hoeverre een overheid in staat is om invloed uit te kunnen oefenen. Om invloed uit te kunnen oefenen gedurende de verschillende fasen van het beleidsproces, is zowel 'wil' als 'potentieel' vereist. Het eerste verwijst naar drijfveren om betrokken te zijn bij internationaal beleid en dit te willen beïnvloeden. Het tweede verwijst naar het vermogen om die wil ook om te zetten in een beleidsinzet. Een tweede belangrijke dimensie onderscheidt stabiele en situationele variabelen. Stabiele variabelen liggen vast, in elk geval voor de periode van het onderhandelingsproces. Situationele variabelen kunnen variëren per onderwerp of onderhandeling. Deze indeling leidt tot vier type factoren: ambitie, voorkeuren, vermogen en hulpbronnen (zie tabel 4).

Voor de analyse in het latere casusonderzoek zijn met name 'hulpbronnen' relevant. Het onderzoek richt zich in principe niet op de stabiele factoren; voor de duur van de onderhandelingstrajecten worden deze als gegeven verondersteld. Daarnaast is de selectie van casussen op zichzelf al een weerspiegeling van de Nederlandse 'voorkeuren'; op al deze dossiers heeft Nederland ingezet om de beleidsuitkomst te beïnvloeden. De Nederlandse onderhandelingspositie, die in de casushoofdstukken aan de orde komt, is de uitkomst van de Nederlandse 'voorkeur' ten aanzien van het betreffende beleidsdossier.

Hieronder wordt op zowel de stabiele als de situationele factoren kort ingegaan. Paragraaf 3.4 legt uit hoe 'hulpbronnen' wordt gebruikt in de analyse.

---

[18] Dür (2008), p.561.
[19] Van Keulen (2006), p.67-86.

Stabiele factoren: ambitie en vermogen

'Ambitie' betreft de wil van een land om een internationaal actieve speler te zijn en betrokken te zijn bij internationale beleidsprocessen en besluitvorming. Lidstaten verschillen in deze ambitie. Zo hebben sommige lidstaten ambitieuze en alomvattende ideeën over de richting van het integratieproces; bijvoorbeeld naar een federalistisch Europa of juist een intergouvernementele Europese interne markt. Sommige lidstaten hebben juist geen alomvattende visie op Europese beleidsinitiatieven. De ambitie van lidstaten kan zich ook beperken tot specifieke beleidsterreinen, zoals economische integratie of de interne markt.

Tabel 4: Capaciteit om te beïnvloeden (Van Keulen, 2006)

	Wil	Potentieel
Stabiel	Ambitie Nationale belangen en kernwaarden; publieke steun voor actief lidmaatschap; politieke en economische 'massa'; '*goodness of fit'*.	Vermogen Niveau van economische ontwikkeling, grootte, populatie; coördinatiecapaciteit; organisatorische en personele verbanden tussen het EU- en nationale niveau; vermogen coalities te bouwen; strategisch vermogen.
Situationeel	Voorkeuren Belang dat wordt gehecht aan het onderwerp; binnenlandse belangenconstellatie; institutionele omstandigheden en '*goodness of fit'*.	Hulpbronnen Participatie; onderhandelingsstrategie en tactieken; kennis en vaardigheden, competenties; (internationale) belangenconstellatie; anticipatievermogen

'Ambitie' is een functie van een aantal variabelen. Zo spelen nationale belangen en zogenaamde kernwaarden een rol. Verder is economische massa, structuur en het niveau van economische ontwikkeling van invloed; zo speelt voor de Duitse betrokkenheid een rol dat het land een belangrijke economische kracht vormt en de grootste bijdrage levert aan de Europese begroting. Zogenaamde *goodness of fit* geeft aan in hoeverre nationale politieke en bestuurlijke structuren, maar ook 'zachtere' kenmerken, zoals cultuur en onderhandelingstijl, aansluiten op de manier waarop Brussel en andere lidstaten opereren.

'Vermogen' refereert aan de mate waarin en wijze waarop ambitie ook tot uitdrukking komt in de beleidsinzet. 'Ambitie' is een belangrijke verklarende factor voor de mate waarin geïnvesteerd wordt in 'vermogen'. Een actieve deelname aan Europese beleidsdiscussies vereist echter ook bekwaamheid en middelen. Lidstaten die hierop slecht scoren, worden wel omschreven als '*policy takers instead of policy makers*'. 'Vermogen' hangt in de praktijk vaak samen met het relatieve niveau van economische ontwikkeling van een lidstaat. Het effect van populatie en economisch gewicht wordt ook vaak geassocieerd met vermogen, maar dit effect is niet eenduidig. Zo zijn in Europa grote landen vaak goed vertegenwoordigd bij de Europese instellingen en in het Europees Parlement, maar kunnen grote en sterk gecentraliseerde overheden minder flexibel zijn of minder goed in staat zijn prioriteiten te stellen tussen beleidsdossiers, terwijl kleinere landen hiertoe gedwongen worden. Het positieve effect van grootte kan ook verminderd worden doordat een lidstaat geïsoleerd staat.

Coördinatiecapaciteit is ook van belang voor 'vermogen'; een lidstaat zal beter in staat zijn invloed uit te oefenen wanneer hij in staat is nationale voorkeuren en belangen op effectieve en efficiënte wijze te vertalen in een onderhandelingspositie. Ook de link tussen nationale ambtenaren en de internationale instellingen is van belang, direct of via permanente vertegenwoordigers en het netwerk in Brussel. Het vermogen om coalities aan te gaan en strategisch vermogen hangen met elkaar samen. Coalities met een structureel karakter kunnen ontstaan langs verschillende lijnen, zoals tussen grote of kleine lidstaten, tussen pro-Atlantische landen of langs belangrijke assen, zoals de Frans-Duitse samenwerking. Het vermogen van een land om coalities te vormen hangt

mede af van strategisch vermogen: kennis van procedures, van posities en onderhandelingsvaardigheden.

Situationele factoren: voorkeur en hulpbronnen

'Wil' komt ook op het niveau van een specifiek onderwerp of een beleidsdiscussie tot uitdrukking. Om in staat te zijn invloed uit te oefenen, moeten 'voorkeuren' coherent zijn en consistent over de tijd. Relevante variabelen die 'voorkeur' bepalen zijn het belang dat wordt gehecht aan een onderwerp, het binnenlandse krachtenveld en zaken als de nationale implementatie van internationaal beleid of de wijze waarop het nieuwe beleid aansluit op bestaande regels en procedures.

'Hulpbronnen' refereert aan de wijze waarop 'vermogen' wordt ingezet op een specifiek onderhandelingsdossier. Er bestaat een sterke correlatie tussen deze factor en de andere factoren ambitie, voorkeuren en vermogen. Om invloed te kunnen hebben op een beleidsproces, is het op zijn minst nodig om aanwezig te zijn bij de internationale vergaderingen en bijeenkomsten waar het betreffende onderwerp wordt besproken. Daarnaast moet een lidstaat strategisch en tactisch vermogen inzetten. Dit hangt sterk samen met competenties en kennis van de regels van het spel, maar ook met inzicht in de kwesties en het krachtenveld. Naast kennis van de onderhandelingsposities van partijen, die in principe zichtbaar worden tijdens het proces, kan inzicht in de ambities, voorkeuren en belangen waarop de betreffende positie gebaseerd is ook van nut zijn. Anticipatievermogen refereert aan het belang van tijdige en informele betrokkenheid. Proactief en flexibel omgaan met nieuwe ontwikkelingen kan de onderhandelingseffectiviteit ook vergroten.

Beperkingen

Het raamwerk kent enkele beperkingen. De richting van het effect van specifieke factoren is niet altijd eenduidig. Zo kan brede publieke steun er voor zorgen dat een lidstaat een sterke inbreng heeft in Europese besluitvorming, maar ook de bereidheid vergroten om onwenselijke besluiten 'te slikken', wat een negatieve impact kan hebben op invloed. Een ander voorbeeld vormt *goodness of fit*; wanneer bijvoorbeeld nationale procedures afwijken van onder andere lidstaten gebruikelijke procedures, kan dat een nadeel zijn in de onderhandelingen, maar ook gebruikt worden als drukmiddel. Samenhangend met het eerste punt is ook niet altijd bekend *hoe* de variabelen een effect hebben. Zo geeft de studie geen algemene onderbouwing over bijvoorbeeld het effect van onderhandelingsstijl, die in meer of mindere mate open, flexibel en consensusgericht kan zijn. Van Keulen stelt vast dat vanwege deze beperkingen verdiepende casusstudie van specifieke onderhandelingsprocessen noodzakelijk is om vast te stellen welke combinatie van factoren een rol speelt voor een specifiek beleidsproces.

3.3. Het vaststellen van invloed op de onderhandelingsuitkomst

Naast de hierboven besproken benaderingen, die zich primair richten op de beleidsinzet ten behoeve van beïnvloeding, zijn er ook studies die zich richten op het effect van de beleidsinzet op het onderhandelingsresultaat als geheel. Arts en Verschuren (1999) hebben hiervoor een aanpak ontwikkeld die zich specifiek richt op complexe, internationale beleidsprocessen. Zo is het bij onderhandelingsprocessen lastig te bepalen wat de uitkomst zou zijn geweest in het geval Nederland niet betrokken zou zijn geweest of anders gehandeld zou hebben. Zoals eerder genoemd zijn effecten ook niet te kwantificeren.

Arts en Verschuren (1999) beoordelen invloed op de onderhandelingsuitkomst aan de hand van *doelbereik* en *toeschrijving*. Om te beginnen moet het effect op de besluitvorming van waarde zijn: met de uitkomst moet een doel (de inzet van het betreffende land) bereikt zijn. Doelbereik kan positief zijn – de inzet is behaald – of negatief – er is een uitkomst *voorkomen* die *niet* overeenkomt met de inzet. Er is sprake van invloed wanneer een eventueel effect op de uitkomst is

bewerkstelligd doordat het betreffende land het gedrag van een instelling of van andere landen heeft veranderd. Dit effect hoeft niet per se het gevolg te zijn van een concrete actie; alleen de aanwezigheid of deelname van een land aan de onderhandelingen kan al een gevolg hebben voor de beleidsuitkomst. Beleidsmakers of andere partijen kunnen het *verwachte* standpunt meenemen, ook als dit door de betreffende lidstaat niet actief wordt ingebracht, zogenaamde 'anticipatie'.

De mate van invloed kan worden bepaald door aannemelijk te maken in hoeverre er sprake is van toeschrijfbaarheid. Hiervoor moeten voor de belangrijkste kwesties in de onderhandelingen de belangrijke besluitvormingsmomenten, het krachtenveld en de externe invloedsfactoren inzichtelijk worden gemaakt.

3.4. Het casusonderzoek en beantwoording van de onderzoeksvragen

In deze paragraaf wordt besproken hoe de onderzoeksvragen worden beantwoord. Dat gebeurt in de volgende vier hoofdstukken, die elk gewijd zijn aan een casus. De opbouw van de hoofdstukken over de casussen is als volgt:
- Het eerste deel van de casushoofdstukken beschrijft het betreffende beleidsproces: de achtergrond, het proces, de inhoudelijke kwesties die onderwerp waren van onderhandeling, het Nederlandse standpunt, het krachtenveld en de uitkomst van de onderhandelingen.
- Vervolgens wordt een reconstructie gegeven van het beleidsproces, waarmee inzicht wordt gegeven in het verloop van de onderhandelingen en de besluitvormingsmomenten.
- Ten slotte bevatten de casushoofdstukken een analyse, waarin de onderzoeksvragen worden behandeld. De manier waarop dat gebeurt wordt hieronder uiteen gezet.

1. Welke instrumenten heeft het ministerie van Financiën ingezet ten behoeve van beïnvloeding?

De eerste onderzoeksvraag wordt beantwoord door een overzicht te geven van de inzet van niet-financiële beleidsinstrumenten, die in hoofdstuk 2 zijn besproken, bij de betreffende casus.

2. Zijn deze instrumenten consistent ingezet in de verschillende fasen van de onderhandelingen, dat wil zeggen dat de inzet van de instrumenten op een logische wijze heeft bijgedragen aan het uitdragen van het Nederlandse standpunt en aan het beïnvloeden van de uitkomst in de richting van dit standpunt?

Voor de tweede onderzoeksvraag wordt telkens ingegaan op drie onderdelen:
1. De fasen van het beleidsproces.
2. De inzet tijdens vergaderingen.
3. Gebruik van coalitievorming en samenwerking met andere deelnemers.

Belangrijk bij deze drie onderdelen is of de instrumenten in de onderhandelingen consistent zijn ingezet. Dat wil zeggen dat de inzet van de instrumenten op een logische wijze heeft bijgedragen aan het uitdragen van het Nederlandse standpunt en aan het beïnvloeden van de uitkomst in de richting van dit standpunt. Het kan daarbij wel zo zijn dat de verschillende fasen van de onderhandelingen om een verschillende inzet van instrumenten vragen; wanneer de onderhandelingen zich zonder actieve Nederlandse inzet ontwikkelen in een voor Nederland gewenste richting kan het bijvoorbeeld doelmatig zijn om weinig instrumenten in te zetten.

De fasen van het beleidsproces
Zoals hierboven besproken, kunnen in het beleidsproces drie fasen worden onderscheiden. In de analyse wordt besproken in welke fasen Nederland betrokken was en welke instrumenten daarbij zijn ingezet. Zo is het voor beïnvloeding in de fasen waarin de agenda wordt bepaald en waarin aan voorstellen wordt gewerkt nodig om contact te hebben met de instelling die hierbij het voortouw heeft. Tijdens de formele onderhandelingsfase speelt deelname aan vergaderingen en coalitievorming een grotere rol. Betrokkenheid bij de fasen van het beleidsproces hangt ook samen met Van Keulen's anticipatievermogen.

De inzet tijdens vergaderingen
Dit onderdeel hangt samen met Van Keulen’s factoren participatie, kennis van de belangenconstellatie, vaardigheden en competenties. Het uitgangspunt voor het beïnvloeden van een onderhandelingsproces is allereerst een actieve deelname. Via interventies maakt een land zijn positie kenbaar en tracht hij andere betrokkenen te overtuigen van een standpunt. In de analyse wordt besproken op welke wijze Nederland deelneemt aan vergaderingen; welke (andere) instrumenten hierbij worden ingezet en welke factoren relevant zijn voor het Nederlandse optreden.

Gebruik van coalitievorming en samenwerking met andere deelnemers
Dit onderdeel hangt samen met Van Keulen’s factoren belangenconstellatie, anticipatievermogen en onderhandelingsstrategie en tactiek. Uitgangspunt is dat contacten met andere deelnemers cruciaal zijn om invloed uit te kunnen oefenen. In de analyse wordt besproken hoe Nederland in de onderhandelingen coalitievorming, bilaterale contacten en/of zijn netwerk heeft ingezet.

3. Heeft het ministerie van Financiën met de beleidsinzet de uitkomst van de onderhandelingen beïnvloed (cf. de onderhandelingspositie)?

Het raamwerk van Arts en Verschuren wordt gebruikt om de derde onderzoeksvraag te beantwoorden. Aan de hand van het casusonderzoek wordt voor de belangrijkste drie of vier kwesties in de onderhandelingen in kaart gebracht in hoeverre de uitkomst in lijn is met de Nederlandse onderhandelingspositie (doelbereik). Vervolgens wordt getracht aannemelijk te maken in hoeverre eventueel doelbereik ook kan worden toegeschreven aan de Nederlandse rol en beleidsinzet. Om dit laatste te kunnen vaststellen wordt de Nederlandse rol besproken in de context van het krachtenveld en externe invloedsfactoren die de onderhandelingsuitkomst ook kunnen hebben beïnvloed.

4. Achtergrond: internationale ontwikkelingen 2010-2014

4.1. Nasleep van de mondiale kredietcrisis – expansief beleid en hervormingen IMF en Wereldbank

De centrale banken en overheden van ontwikkelde landen reageerden op de financiële crisis die in 2008 was losgebarsten met steun aan de financiële sector, waaronder forse liquiditeitsinjecties en staatssteun aan de banken, en met expansief begrotingsbeleid. Achtereenvolgens verlaagden de Amerikaanse *Federal Reserve* (FED) en de Europese Centrale Bank (ECB) hun beleidsrentes tot een ongekend laag niveau.[20] In de periode die hierop volgde zagen beide instellingen zich door de omstandigheden gedwongen gebruik te maken van nieuwe methoden om de financiële sector van liquiditeit te voorzien, zoals het direct opkopen van financiële producten ('*quantitative easing*', of QE) in de VS en de verlenging van looptijden voor liquiditeitvoorzieningen in de Eurozone. Ook overheden lieten zich niet onbetuigd. De combinatie van automatische stabilisatoren, discretionaire uitgavenverhogingen respectievelijk belastingverlagingen en bankinterventies zorgde voor snel oplopende tekorten en schulden.[21]

Hoewel de financiële crisis haar oorsprong had in ontwikkelde economieën, werden diverse grote opkomende economieën als Mexico, Brazilië, Indonesië, Turkije, Zuid-Afrika en India al vrij snel na het faillissement van de Amerikaanse zakenbank Lehman geconfronteerd met een aanzienlijke verslechtering in financieringscondities. Veel beleggers uit ontwikkelde landen waren door de problemen aldaar gedwongen om middelen versneld te repatriëren, terwijl andere beleggers door de grote onzekerheid massaal opteerden voor als relatief veilig gepercipieerde Amerikaanse en Europese vermogenstitels. De sterke economische ontwikkeling van opkomende economieën in de twee decennia voorafgaand aan de financiële crisis en de aanzienlijke verbeteringen in hun macro-economisch beleid boden tegen dergelijke krachten maar een beperkt tegenwicht. De grote mate waarin opkomende economieën werden geconfronteerd met de gevolgen van beslissingen in de grote ontwikkelde landen droeg in deze periode bij aan een groeiend belang van de G20 als internationaal coördinatiemechanisme.

In het najaar van 2009 besloot de G20 tot hervormingen van het bestuur van het IMF en van de Wereldbank. Ook werden de middelen voor beide instellingen opgehoogd, in reactie op de financieringsbehoefte van opkomende economieën en ontwikkelingslanden als gevolg van de mondiale crisis. [22]

Allereerst werd afgesproken het kapitaal van de Wereldbank te verhogen en het stemaandeel van opkomende economieën en ontwikkelingslanden met ruim 3%-punt te laten toenemen. Ook werd afgesproken de stemverhoudingen elke vijf jaar te herzien. In 2010 werd een start gemaakt met de implementatie van deze afspraken.[23]

Daarnaast werd besloten dat de *New Arrangements to Borrow* (NAB) – de tijdelijke middelen van het IMF en aanvulling op de permanenten quotamiddelen van leden – opgehoogd moesten worden, zodat het als noodfonds kon fungeren. De ophoging van de NAB werd in 2011 effectief. [24] In het voorjaar van 2012 werden de middelen vervolgens verder opgehoogd met bilaterale leningen van

[20] De historische beleidsrentes van de ECB en de FED zijn te vinden op respectievelijk https://www.ecb.europa.eu/stats/monetary/rates/html/index.en.html en http://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/openmarket.htm

[21] Attinasi, M.G. (2010) Euro area fiscal policies: Response to the Financial Crisis, In ECB Occasional Paper Series nr. 109, Euro Area Fiscal Policies and the Crisis, 13-21. Verkregen via https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecbocp109.pdf.
Afonso, A, Chesterina, C., Trabandt, M. & Warmedinger, T. (2010) Euro Area fiscal policies: Responde to the Economic Crisis. In ECB Occasional Paper Series nr. 109, Euro Area Fiscal Policies and the Crisis, Verkregen via https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecbocp109.pdf.

[22] Kamerstukken II 2008-2009, 26234 nr. 93

[23] Kamerstukken II 2009-2010, 26234 nr. 105

[24] Kamerstukken II 2010 – 2011, 26234 nr. 112

de leden. Directe aanleiding hiervoor was de Europese schuldencrisis en de mogelijkheid dat eurolanden, waarvan een aantal reeds steun ontving van het IMF, een verder beroep zouden doen op het IMF voor financiële steun. De Europese lidstaten droegen het grootste deel van de middelen bij. De IMF-leden spraken af dat de bilaterale leningen na de quotamiddelen en de NAB als tweede verdedigingslinie zouden gelden; hier mocht alleen op worden getrokken als de andere middelen waren uitgeput. [25]

Ten slotte werd besloten tot een aanpassing van de quota en van de bestuursstructuur van het IMF. De opkomende economieën droegen steeds meer bij aan de tijdelijke middelen van het IMF maar niet aan de permanente middelen, en waren daardoor qua stemgewicht nog ondervertegenwoordigd. Daarom werd besloten de periodieke herziening van de quotamiddelen naar voren te halen.[26] In de tweede helft van 2010 werd hierover een akkoord bereikt. Naast een verdubbeling van de middelen en een verschuiving van het stemgewicht werd overeengekomen dat de Europese leden van het IMF twee stoelen zouden afstaan om de vertegenwoordiging van de opkomende economieën in de raad van bewind te versterken. Om deze afspraak te faciliteren is voorgesteld dat de vijf grootste landen hun recht om bewindvoerders te benoemen zouden afstaan. Voortaan zouden alle bewindvoerders verkozen worden, wat eventuele verschuivingen in de samenstelling van de raad makkelijker zou maken.[27] De hervormingen zijn op 27 januari 2016 formeel in werking getreden, nadat het Amerikaans Congres akkoord was gegaan.

4.2. De Europese schuldencrisis

De houdbaarheid van de overheidsfinanciën in verschillende eurolidstaten kwam onder druk te staan door oplopende begrotingstekorten, overheidsinterventies in de financiële sector en eerder opgebouwde onevenwichtigheden. In oktober 2009 maakte de nieuwe Griekse regering wereldkundig dat de economie van Griekenland er veel slechter voor stond dan in Brussel werd gedacht. In april 2010 werd duidelijk dat Griekenland problemen had om zichzelf te blijven financieren op de markt. In mei 2010 maakten de eurolanden en het IMF bekend Griekenland te zullen steunen met respectievelijk bilaterale leningen en een aanpassingsprogramma.[28]

Om de problemen in de eurozone het hoofd te bieden besloten de Europese ministers van Financiën op 10 mei 2010 tot de oprichting van twee tijdelijke Europese noodmechanismen: het EFSM en het EFSF*.* Niet lang daarna bereikten de regeringsleiders akkoord over de oprichting van een permanente opvolger van het EFSM en EFSF om de financiële stabiliteit in het eurogebied op de lange termijn te waarborgen: het ESM.[29] In de periode 2010 tot en met 2015 hebben de verschillende noodfondsen steun verstrekt aan respectievelijk Ierland, Portugal, Griekenland en Cyprus, en heeft Spanje een bankenprogramma gehad. In ruil voor de steun zijn er in deze lidstaten vergaande structurele hervormingen doorgevoerd om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te waarborgen, de stabiliteit in de financiële sector te herstellen en het concurrentievermogen en groeipotentieel van hun economieën te vergroten.[30] Naast deze publieke bijdrage in de vorm van een steunprogramma, kwamen regeringsleiders in juli 2011 overeen dat ook de private sector een bijdrage zou moeten leveren aan het Griekse leningenprogramma. In februari 2012 vond de vrijwillige schuldomruil plaats, waarbij houders van Griekse obligaties akkoord gingen met een afschrijving op de obligatie. In maart 2013 was een voorwaarde voor het leningenprogramma van het ESM dat private partijen ook bijdroegen aan de verliezen die de Cypriotische bankensector heeft moeten nemen. De steunprogramma's voor Ierland, Portugal en

---

[25] Kamerstukken II 2012-2013, 26234 nr. 126
[26] Kamerstukken II 2008-2009, 26234 nr. 93
[27] Officiële bekendmaking van het IMF: http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2010/pr10477.htm.
[28] Rijksoverheid (2015) Financiële steun Griekenland, verkregen via www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/europa-financieel-gezond/inhoud/financiele-steun-aan-noodlijdende-landen/financiele-steun-griekenland
[29] Rijksoverheid (2015)_Chronologisch Overzicht Schuldencrisis*,* verkregen via www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/europa-financieel-gezond/inhoud/chronologisch-overzicht-schuldencrisis
[30] Rijksoverheid (2015) Financiële steun aan noodlijdende landen, verkregen via https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/europa-financieel-gezond/inhoud/financiele-steun-aan-noodlijdende-landen

Spanje zijn inmiddels beëindigd; de landen staan weer geheel op eigen benen en hebben inmiddels ook een deel van de leningen afgelost.[31]

De Europese schuldencrisis maakte duidelijk dat de Europese begrotingsregels, vastgelegd in het SGP, niet naar behoren functioneerden. Teneinde een vergelijkbare crisis in de toekomst te voorkomen besloten de lidstaten om de begrotingsregels aan te scherpen. In september 2011 bereikten het Europees Parlement en de lidstaten een akkoord over zes wetgevingsvoorstellen om het budgettaire en het macro-economische raamwerk van de EU te versterken – het zogeheten sixpack. Met de wetgevingvoorstellen werd ook het 'Europees Semester' opgetuigd. Onder het 'Europees Semester' wordt het jaarlijkse proces verstaan waarin op Europees niveau een intensieve coördinatie plaatsvindt van het economische en budgettaire beleid van de lidstaten. Later zijn aan het sixpack twee verordeningen toegevoegd om het Europese proces van economische en budgettaire coördinatie te versterken – het zogeheten *two-pack*. In maart 2012 besloten de eurolidstaten zich met het *fiscal compact* te committeren aan verdere versterking van de begrotingsraamwerken.[32]

De verwevenheid tussen banken en overheden was een ander probleem dat de financiële crisis en de Europese schuldencrisis hadden. In juni 2012 besloten regeringsleiders het ESM de mogelijkheid te geven om banken direct van kapitaalsteun te kunnen voorzien. Voorwaarde voor het nieuwe ESM-instrument was dat er ook Europees bankentoezicht zou komen.[33] Met de komst van gecentraliseerd Europees bankentoezicht (*Single Supervisory Mechanism*, SSM), werd een belangrijke stap gezet in de richting van een zogenaamde Europese Bankenunie. In december 2012 besloten de regeringsleiders over de totstandkoming van de tweede pijler van de Bankenunie: een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme voor banken met problemen.[34] In juni 2013 bereikten de lidstaten in de Ecofinraad een akkoord over de richtlijn Bankherstel en -Resolutie (*Bank Recovery and Resolution Directive*, BRRD). Een belangrijk onderdeel van de BRRD is dat risico's bij private partijen worden gelegd wanneer banken in financiële problemen raken. Bij afwikkeling van een bank wordt eerst de rekening gelegd bij de private schuldhouders (aandeelhouders, junior-obligatiehouders, maar ook senior-obligatiehouders en depositohouders boven 100.000 euro), alvorens er staatssteun kan plaatsvinden.[35]

4.3. Aandacht voor hervormingen, investeringen en groei

Naarmate de stabiliteit herstelde, kwam er toenemende aandacht voor maatregelen om het economisch herstel te ondersteunen en de aanbodzijde van de economie te versterken. Deze onderwerpen stonden onder meer op de agenda van de G20 en het IMF, aangezien mondiaal zowel ontwikkelde landen als opkomende economieën met de uitdaging kampten om groei duurzaam te bevorderen. Ook in Europees verband had het onderwerp prioriteit.

Tijdens de Europese Raad van juni 2012 werd er door de regeringsleiders overeenstemming bereikt over het zogeheten '*compact for growth and jobs'*, een actieraamwerk om economische groei, werkgelegenheid en investeringen te stimuleren. Onderdeel van dit raamwerk was een kapitaalophoging van de EIB. Door de kapitaalbasis van de EIB te versterken konden extra middelen vrijkomen voor investeringen in het mkb, innovatie, duurzame energie en moderne infrastructuur.[36]

Eind 2013 werd een overeenkomst bereikt over het nieuwe Meerjarig Financieel Kader 2014-2020 van de EU-begroting. De onderhandelingen hierover vonden plaats tegen een achtergrond van

---

[31] Rijksoverheid (2015)_Chronologisch Overzicht Schuldencrisis
[32] European Commission, Timeline: the evolution of EU governance in Historical Context (2015), verkregen via http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/timeline/index_en.htm
[33] Kamerstukken II 2012-2013, 21 501-20 nr. 668.
[34] Het Secretariaat-Generaal van de Europese Raad, Conclusies Europese Raad 13/14 december 2012 (2012), verkregen via http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/nl/ec/134374.pdf
[35] Kamerstukken II 2012-2013, 21501-07 nr.1071 1071
[36] European Commission (2013), The Compact for Growth and Jobs: on year on. Report to the European Council, 27-28 June 2013, verkregen via http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/compact_en.pdf.

bezuinigingen, waarin veel Europese lidstaten zich genoodzaakt zagen de nationale begrotingstekorten via moeilijke maatregelen terug te dringen. Het Meerjarig Financieel Kader 2014-2020 zette voor de periode 2014-2020 uiteindelijk een lager plafond dan voor de periode 2007-2013 gold. Daarbij werd een - bescheiden - verschuiving van middelen voor landbouwsubsidies en structuurfondsen naar middelen voor onderzoek en innovatie overeengekomen.

Op 1 november 2014 trad de nieuwe Europese Commissie aan onder leiding van Jean-Claude Juncker. Eén van de belangrijkste eerste acties van de nieuwe Commissie was de presentatie van een Investeringsplan voor Europa. Het plan, gericht op het bevorderen van investeringen in Europa, bestond uit drie pijlers. De eerste pijler betrof het Europees Fonds voor Strategische Investeringen (EFSI). Doel was om op basis van garanties uit de EU-begroting en kapitaal van de EIB investeringen te ontsluiten voor projecten in strategische infrastructuur, onderwijs, *reserch and development*, (hernieuwbare) energie en het mkb. De tweede pijler diende vraag en aanbod van investeringskapitaal beter te verbinden. Met de derde pijler moest het investeringsklimaat worden bevorderd, onder meer door het opheffen van belemmerende EU-regelgeving en verdere verdieping en verbreding van de interne markt.[37]

[37] European Commission (2016), European Fund for Strategic Investment. Verkregen via http://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/funding/efsi/index_en.htm

5. Casus 1: Versterking van het SGP door middel van het sixpack

5.1. Inleiding

In de periode na het losbarsten van de Europese schuldencrisis is een groot aantal maatregelen genomen om het economisch bestuur in de EU en de eurozone te verbeteren. Voor Nederland was een aanscherping van de begrotingsregels hiervan een belangrijk onderdeel. Deze casus richt zich op de aanpassing van de regels van het SGP in het kader van het *sixpack*. Aanscherping van het SGP was niet het enige element van het sixpack. Ook de MEOP en een richtlijn voor betere nationale begrotingsraamwerken maakten onderdeel uit van het sixpack.[38] Deze elementen worden in de casus echter niet meegenomen. Beide waren onderdeel van hetzelfde wetgevingspakket als de aanscherping van het SGP en maakten dus deel uit van de onderhandelingen, maar staan als procedure en qua inhoud echter los van het SGP.

Na inwerkingtreding van het sixpack zijn nog aanvullende maatregelen genomen gericht op beter begrotingsbeleid. De belangrijkste hiervan zijn het *two-pack* en het Verdrag voor Stabiliteit, Coördinatie en Governance in de EMU (Fiscal Compact). Het Fiscal Compact is gericht op betere naleving van de begrotingsregels door middel van het integreren van het SGP in nationale wetgeving. In Nederland is dit gebeurd door middel van de wet Houdbare Overheidsfinanciën. Het twopack betreft het preventief monitoren van conceptbegrotingen, door lidstaten deze in oktober ter beoordeling in te laten dienen bij de Europese Commissie. Het twopack en het Fiscal Compact maken formeel geen deel uit van de begrotingsregels zelf, maar zijn er complementair aan. Het two-pack en Fiscal Compact zijn geen onderwerp in deze casus.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd.

- De paragrafen 5.2 tot en met 5.5 zijn bedoeld om het beleidsproces te begrijpen. Paragraaf 5.2 geeft een algemene achtergrond, waarbij wordt ingegaan op de inhoudelijke kwesties in de onderhandelingen en het proces. Paragrafen 5.3 tot en met 5.5 zetten achtereenvolgens het Nederlandse standpunt in de beleidsdiscussies, het krachtenveld en de uitkomst van de onderhandelingen uiteen.
- Paragraaf 5.6 geeft een reconstructie van het verloop van de onderhandelingen. Daarbij komen de belangrijkste discussiepunten en momenten in de besluitvorming aan bod. Deze paragraaf heeft een beschrijvend karakter.
- Paragraaf 5.7 is gewijd aan de analyse. Deze paragraaf behandelt eerst het niveau van de beleidsinstrumenten, waarmee de eerste twee onderzoeksvragen worden beantwoord. Daarna komt het niveau van de onderhandelingsuitkomst aan bod, die de derde onderzoeksvraag beantwoordt. De analyse is kwalitatief en bevat redeneringen waarmee de mate van doeltreffendheid aannemelijk wordt gemaakt.

5.2. Achtergrond onderhandelingen

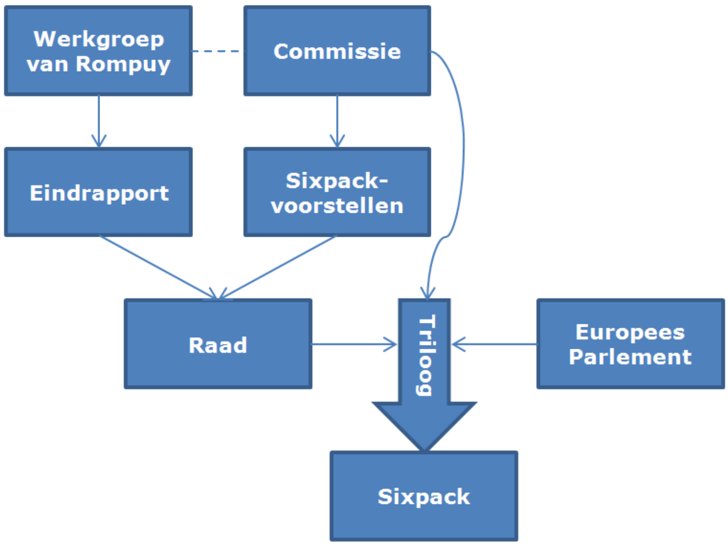
Context

Het losbarsten van de Europese schuldencrisis in 2009-2010 maakte duidelijk dat het economisch en budgettair beleid binnen de eurozone dringende verbetering nodig had om een geloofwaardig antwoord te geven op de crisis en om een vergelijkbare crisis in de toekomst te voorkomen. Deze noodzaak werd verder vergroot door de grote economische verwevenheid van de lidstaten in de

[38] De crisis maakte naast het belang van een solide begroting ook het gevaar van macro-economische onevenwichtigheden duidelijk. Als onderdeel van de brede crisisaanpak is daarom ook een zogenaamde macro-economische onevenwichtighedenprocedure (MEOP) ingesteld, die op een vergelijkbare manier als het SGP lidstaten met buitensporige onevenwichtigheden kan verplichten maatregelen te nemen om deze weg te werken. Ook bevatte het sixpack een richtlijn voor betere nationale begrotingsraamwerken.

eurozone, zoals bleek uit de grote negatieve spill-overeffecten van de situatie in Griekenland. Eén van de problemen was dat het begrotingsbeleid in de lidstaten in de voorgaande jaren onvoldoende solide was geweest om voldoende buffers op te bouwen. Dit was mede het gevolg van het feit dat er onvoldoende naleving was van de Europese begrotingsregels, het SGP (Stabiliteits- en Groeipact). Om de geloofwaardigheid van het SGP te herstellen, was het nodig om zowel de regels van het SGP als het toezicht op deze regels aan te scherpen. Het startschot hiertoe was een oproep van de Europese Raad op 26 maart 2010 aan zijn President, Herman van Rompuy, om in samenwerking met de Europese Commissie, de lidstaten, het voorzitterschap en de ECB een werkgroep in het leven te roepen die voor het eind van het jaar maatregelen zou moeten presenteren, met als doelstelling een verbeterd *crisis resolution framework* en betere budgettaire discipline. In de praktijk lag de focus van de werkgroep vooral op dit laatste.

Figuur 2: Proces totstandkoming sixpack



Proces

Na het verzoek van de Europese Raad gingen er meerdere trajecten van start. Deze trajecten volgden elkaar op en liepen ook deels parallel aan elkaar. In de Werkgroep Van Rompuy werd op ministersniveau gediscussieerd over nieuwe Europese begrotingsregels. De minister van Financiën nam hierin namens Nederland deel. De discussies in de werkgroep werden op ambtelijk niveau voorbereid door een zogenaamd sherpacomité, waarin Nederland werd vertegenwoordigd door de thesaurier-generaal. De Commissie werkte ondertussen zelf aan voorstellen, gevoed door de discussie in de Werkgroep. In mei en juni 2010 publiceerde de Commissie twee mededelingen met eerste denkrichtingen om het economisch bestuur in de EU te verbeteren.[39] In september 2010 presenteerde de Commissie zes wetgevende voorstellen, die als pakket het *sixpack* werden genoemd. Een maand later presenteerde van Rompuy zijn eindrapport in de Europese Raad. Hierna ging de discussie voort in het Economisch and Financieel Comité (EFC), een ad hoc Raadswerkgroep en de Ecofinraad zelf. Nadat de Raad overeenstemming had bereikt, vonden onderhandelingen plaats met het Europees Parlement, waarna in september 2011 een akkoord werd bereikt in de triloog.

Box 1: Het SGP in een notendop

Correctieve arm

Het Stabiliteits- en Groeipact stamt uit 1997, maar de basis van de Europese begrotingsregels ligt

[39] Mededeling Europese Commissie "Reinforcing economic policy coordination", 12 mei 2010 en mededeling "Enhancing economic policy coordination for stability, growth and jobs – Tools for stronger EU economic governance", 30 juni 2010

in het Verdrag van Maastricht (1992). In een protocol bij dit Verdrag zijn de begrotingstekortnorm van 3% en de staatsschuldnorm van 60% vastgelegd. Artikel 104C van het Verdrag van Maastricht (artikel 126 van het huidige EU-Werkingsverdrag) legde de verschillende stappen vast die zouden moeten worden doorlopen bij een overschrijding van beide normen. Deze procedurele stappen vormen de zogenaamde "buitensporigtekortprocedure", ook wel de correctieve arm van het SGP genoemd. De belangrijkste stappen worden hieronder weergegeven.

- Art. 126(3) VWEU: Bij overschrijding van de normen stelt de Commissie een rapport op.
- Art. 126(5): Indien zij (op basis van dit rapport) van mening is dat er sprake is van een buitensporig tekort, doet zij een aanbeveling hiertoe aan de Raad.
- Art. 126(6) en 126(7): De Raad beslist over het bestaan van een buitensporig tekort en doet een aanbeveling aan de lidstaat om het buitensporig tekort te beëindigen.
- Art. 126(9): Indien de lidstaat geen effectief gevolg aan de aanbeveling heeft gegeven, kan de Raad de lidstaat aanmanen om het tekort terug te brengen.
- Art. 126(11): Indien de lidstaat wederom geen gevolg geeft aan de aanmaning, kan de Raad een sanctie opleggen.

Van belang is dat deze stappen niet automatisch volgen bij een overschrijding van de normen van 3% en 60%. Zo hoeft een overschrijding van de tekortnorm op basis van het Verdrag niet als buitensporig te gelden indien deze het gevolg is van buitengewone omstandigheden, tijdelijk is en het tekort dicht bij de 3% blijft. Ook kan de Commissie in haar rapport rekening houden met andere relevante factoren. Daarnaast heeft de Raad de mogelijkheid om Commissievoorstel tot een procedurele stap niet aan te nemen. Dat dit een reële mogelijkheid is, bleek in november 2003, toen Commissievoorstellen voor procedurele stappen met betrekking tot de buitensporigtekortprocedure van Frankrijk en Duitsland binnen de Raad niet op de benodigde gekwalificeerde meerderheid konden rekenen, tot ongenoegen van Nederland.[40]

Bij de onderhandelingen over het sixpack kwam daarom de mogelijkheid aan bod om de rol van de Raad in te perken. Dit kan worden vormgegeven door Commissievoorstellen aangenomen te laten zijn, tenzij een gekwalificeerde meerderheid *tegen* het voorstel is. Dit wordt *reverse qualified majority voting* (RQMV) genoemd. Door meer automatisme in de procedure aan te brengen, zou de rol van lidstaten kunnen worden beperkt en zou de Commissie meer in staat kunnen worden gesteld haar rol als onafhankelijke scheidsrechter te vervullen. Om zowel politieke als juridische redenen is in de correctieve arm slechts een beperkte mate van omgekeerde besluitvorming ingevoerd.

Naast een overschrijding van het tekortnorm kan ook overschrijding van de schuldnorm tot een procedure leiden. Voor de introductie van het *sixpack* in 2011 was de mogelijkheid om een buitensporigtekortprocedure te openen bij een schuld van boven de 60% weliswaar aanwezig, maar nog niet geactiveerd, en was dus feitelijk alleen de norm van 3% relevant. Of en zo ja op welke manier deze 60%-norm geoperationaliseerd moest worden was een belangrijk discussiepunt voor deze casus en heeft geleid tot de instelling van de schuldenbenchmark.

Preventieve arm

Naast de correctie van buitensporige tekorten richt het SGP zich ook op preventie. Naast de correctieve arm bestaat daarom de zogenaamde preventieve arm. De preventieve arm is gericht op het voorkomen van buitensporige tekorten en het bereiken van houdbaarheid op de middellange termijn. Lidstaten in de preventieve arm moeten toe bewegen naar hun lidstaatspecifieke middellangetermijndoelstelling (MTO). Dit is een doelstelling voor het structureel saldo. Het structureel saldo is het feitelijk begrotingssaldo, geschoond voor het effect van de conjunctuur en eenmalige mee- en tegenvallers. Hierdoor geeft het structurele saldo een in

[40] Verslag van de Eurogroep en Ecofinraad van 24 en 25 november 2003, Kamerstukken II 2003-2004, 21 501-07, nr. 422

theorie een beter beeld van de begrotingssituatie dan het feitelijk saldo. Tegelijkertijd is het structureel saldo een volatiele variabele, waardoor het moeilijk is om deze variabele als begrotingsdoelstelling te hanteren.

Voor de introductie van het sixpack had de preventieve arm geen tanden. Lidstaten konden niet worden afgerekend als zij te weinig vooruitgang boekten richting de MTO. De discussie ging daarom over hoe dit kon worden vormgegeven. Als onderdeel van het sixpack is onder andere afgesproken dat deze vooruitgang niet alleen zou afhangen van het structureel saldo, maar ook door de ontwikkeling van de uitgaven te vergelijken met de potentiële groei (uitgavenregel).

Ook in de preventieve arm zijn in het sixpack afspraken gemaakt over meer sanctiemogelijkheden. Indien lidstaten in de preventieve arm onvoldoende vooruitgang boeken richting de MTO, bestaat er nu de mogelijkheid tot het opleggen van een rentedragend deposito. Ook is afgesproken om de besluitvorming in de preventieve arm meer automatisch te maken.

5.3. Nederlands standpunt

De Nederlandse inzet voor de Werkgroep Van Rompuy werd gewoonlijk opgesteld door het ministerie van Financiën en interdepartementaal afgestemd. De Tweede Kamer werd voorafgaand aan elke vergadering van de Werkgroep Van Rompuy en de Ecofinraad over de Nederlandse inzet geïnformeerd in een geannoteerde agenda. Daarnaast vond voorafgaand aan elke Eurogroep en Ecofinraad een algemeen overleg plaats met de vaste Kamercommissie voor Financiën en werd de Tweede Kamer na afloop van elke vergadering met een verslag over de uitkomsten van de vergadering geïnformeerd.

Er waren wat Nederland betreft drie belangrijke punten waarop het SGP aangescherpt moest worden: er moest meer aandacht zijn voor schuld, meer aandacht voor preventie, en sancties moesten sneller kunnen worden opgelegd. In de onderhandelingen waren de mate van aanscherping en de vormgeving hiervan ook de belangrijkste discussiepunten. Nederland had bij de start van de onderhandelingen nog geen volledig uitgekristalliseerde inzet. Wel had Nederland nog voor de oproep van de ER in maart 2010 ideeën over mogelijke verbeteringen van het SGP. Zo gaf de minister van Financiën in een Kamerbrief in november 2009 aan dat de preventieve arm zou moeten worden versterkt om in goede tijden de overheidsfinanciën voldoende te consolideren.[41] De schuldencrisis liet immers zien dat een aantal lidstaten in economisch goede tijden onvoldoende buffers had opgebouwd. Ook pleitte Nederland in die brief voor "een strengere aanpak voor landen met hoge schuldniveaus". In een Kamerbrief van mei 2010, naar aanleiding van de eerste mededeling van de Commissie werden de Nederlandse wensen al meer concreet.[42] Zo stelde de brief dat de preventieve arm zou kunnen worden versterkt door financiële of publicitaire sancties voor lidstaten die niet voldoen aan de MTO. Ook zou er meer automatisme moeten worden aangebracht bij het opleggen van sancties.

De Nederlandse inzet is het meest volledig geformuleerd in het BNC-fiche dat naar de Kamer is gestuurd naar aanleiding van de sixpack-voorstellen die de Commissie op 29 september 2010 publiceerde.[43] Een belangrijk deel van de Nederlandse inzet had te maken met sancties en was institutioneel van aard: de rol van de Raad bij het opleggen van sancties moest worden ingeperkt. Toen Frankrijk en Duitsland in 2003 onvoldoende maatregelen hadden genomen om hun tekort terug te brengen in lijn met de toen lopende aanbeveling, bleek er in de Raad onvoldoende steun voor het intensiveren van de procedure. Om te zorgen dat een dergelijke inbreuk op de geloofwaardigheid van het SGP niet nog eens zou voorkomen, zou er meer automatisme moeten worden opgenomen in de procedure. Naar de Nederlandse mening mocht dit nog verder gaan dan *reverse qualified majority voting* (RQMV). Bij het bepalen van deze inzet werd ook nadrukkelijk de

[41] Kamerstukken II 2009-2010, 21501-07, nr. 684
[42] Kamerstukken II 2009-2010, 21501-07, nr. 731
[43] Kamerstukken II 2010-2011, 22 112, nr. 1069

rol van de Tweede Kamer in ogenschouw genomen. Het fiche refereerde op het punt van automatisme naar een door een grote meerderheid aangenomen motie van de leden Weekers en De Nerée tot Babberich die de regering oproept het initiatief te nemen tot een rigoureuze hervorming van het SGP en de oprichting van een onafhankelijk orgaan dat begrotingsdiscipline zou moeten afdwingen.[44] Om goede besluitvorming verder te bevorderen wilde Nederland dat er een Raad van Wijzen of onafhankelijk instituut zou worden opgericht dat "gevraagd en ongevraagd budgettaire en economische adviezen kan geven, en welke beslissingen van de Commissie en de Raad in het kader van het SGP *ex post* kan beoordelen".

Nederland had ook wensen ten aanzien van de begrotingsregels zelf: de preventieve arm van het SGP moest worden versterkt door het operationaliseren van de MTO. Nederland erkende dat door de meetproblemen van het structureel saldo het lastig is om consequenties te verbinden aan deze doelstelling. Nederland vond het idee van een uitgavenregel om bij te dragen aan verantwoord budgettair beleid dan ook een interessant idee en heeft dit actief gesteund. Ook steunde Nederland het voorstel van de Commissie om meer aandacht te geven aan de schuld, door in de correctieve arm het openen van een buitensporigtekortprocedure mogelijk te maken wanneer lidstaten de schuld niet voldoende afbouwen (en door ook rekening te houden met de ontwikkeling van de schuld bij ontslag uit de buitensporigtekortprocedure). Nederland was voorstander van een ambitieuze schuldregel op basis van de brutoschuld. Het versterken van de preventieve arm en het invoeren van een schuldregel zouden complementair zijn aan de al bestaande tekortnorm van 3% bbp. Voorts was Nederland voorstander van een uitbreiding van het sanctie-instrumentarium, bijvoorbeeld door al relatief vroeg in de procedure sancties op te kunnen leggen. Ook zouden de sancties "slimmer" moeten worden, bijvoorbeeld door het conditioneel maken van uitkeringen uit Europese fondsen aan de naleving van SGP-verplichtingen.

5.4. Het krachtenveld

Het krachtenveld kan grofweg worden gekenmerkt door twee kampen; een aantal lidstaten met een sterke traditie in begrotingsdiscipline (waaronder Nederland), de Europese Commissie en de ECB waren over het algemeen voorstander van een flinke aanscherping van de begrotingsregels en meer automatisme in de besluitvorming. Een andere groep lidstaten met een mindere sterke traditie wilde niet dat de begrotingsregels te streng zouden worden en was ook geen voorstander van veel automatisme in de besluitvorming.

In de beginfase van de Werkgroep Van Rompuy (en rond de tijd dat de twee mededelingen van de Commissie werden gepubliceerd) hadden de lidstaten nog vrij uiteenlopende ideeën. Toch was er al brede steun voor bijvoorbeeld uitbreiding van de sanctiemogelijkheden en een grotere rol voor schuld. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de *press remarks* van Herman van Rompuy naar aanleiding van de tweede bijeenkomst van de werkgroep op 7 juni 2010.[45] De discussie ging vooral over de uitwerking hiervan, bijvoorbeeld of het schuldcriterium zou moeten worden geoperationaliseerd op basis van brutoschuld (Nederlandse voorkeur) of nettoschuld en met welk tempo de schuld zou moeten afnemen.

Het denken van de Commissie ontwikkelde zich geleidelijk van twee mededelingen in mei en juni 2010 waarin nog betrekkelijk vrij wordt "gebrainstormd" tot aan de publicatie van de concrete voorstellen in september. Het activeren van de correctieve arm op basis van de schuld wordt bijvoorbeeld wel genoemd in de eerste mededeling van 12 mei, maar dit zou moeten gebeuren op basis van een "appropriate benchmark".[46] Wat een passende benchmark zou zijn werd echter nog open gelaten en werd pas concreet bij de publicatie van de sixpackvoorstellen op 29 september 2010. De Commissie was voorstander van zoveel mogelijk automatisme in de procedure. Dit zou

[44] Kamerstukken II 2009-2010, 21 501-07, nr. 713. De motie werd ondersteund door CDA, PvdA, VVD, PVV, Groenlinks, Christenunie, D66, SGP en het lid Verdonk.
[45] Remarks by Herman van Rompuy, President of the European Council, following the second meeting of the Task force on Economic governance, 7 juni 2010, PCE 118/10
[46] Mededeling Europese Commissie "Reinforcing economic policy coordination", 12 mei 2010

betekenen dat haar eigen voorstellen in het kader van het SGP een grotere kans hadden om aangenomen te worden.

Een groot aantal lidstaten had, zeker in eerste instantie, bezwaren tegen een uitgavenregel en in het bijzonder tegen de mogelijkheid tot het opleggen van sancties op basis van de uitgavenregel. Gedurende de onderhandelingen in de Raadswerkgroep leek er geleidelijk meer steun te ontstaan voor dit idee.

De ECB had geen formele invloed op de besluitvorming, maar zat wel aan tafel bij de besprekingen. De ECB was consequent voorstander van een strenge lijn: automatisme, sancties, schuldregel. Hiermee was de ECB een bondgenoot van Nederland in de discussie.

Een zeer belangrijke medestander op het punt van automatisme was het Europees Parlement. Net als Nederland wilde het EP ook dat de mogelijkheden van de Raad om Commissievoorstellen te blokkeren zouden worden ingeperkt. Bij vier van de zes sixpackvoorstellen had het EP medebeslissingsrecht (preventieve arm SGP, sanctieverordening SGP, onevenwichtighedenprocedure, sanctieverordening onevenwichtighedenprocedure). Bij twee voorstellen (correctieve arm SGP, richtlijn minimumeisen nationale begrotingsraamwerken) werd het EP alleen geconsulteerd. Het EP beschouwde de zes voorstellen echter als een gezamenlijk pakket. Hiermee had het EP een goede onderhandelingspositie. De mate van automatisme werd dan ook een belangrijk onderhandelingspunt in de triloog. Daarnaast wilde het EP een grotere betrokkenheid bij het governanceproces (bijvoorbeeld de bevoegdheid om bewindslieden te horen uit lidstaten die zich niet aan de SGP-vereisten houden).

5.5. Uitkomst van de onderhandelingen

Het akkoord dat in september 2011 in de triloog werd bereikt werd in december 2011 van kracht. Belangrijke wijzigingen in het aangescherpte SGP waren:

Een grotere rol voor de schuld. Het schuldcriterium werd geoperationaliseerd door het openen van een buitensporigtekortprocedure mogelijk te maken voor landen met een schuld boven de 60%, tenzij het verschil tussen het schuldniveau en de norm van 60% met jaarlijks 1/20e wordt afgebouwd. Wel houdt de Commissie bij de beslissing om een procedure te openen rekening met zogenaamde relevante factoren, zoals de conjunctuurcyclus. Daarnaast werd een transitiefase afgesproken, waarbij landen die bij inwerkingtreding van het sixpack nog in een buitensporigtekortprocedure zaten een periode van drie jaar kregen om toe te werken naar de norm van 1/20e afbouw.

Versterking preventieve arm en introductie uitgavenregel. De preventieve arm werd versterkt door voor lidstaten daadwerkelijk te beoordelen of voldoende vooruitgang wordt gemaakt richting de middellangetermijndoelstelling, de MTO. Naast het bestaande structureel saldo zouden lidstaten voortaan worden afgerekend op de uitgavenbenchmark. Een te grote afwijking van het pad naar de MTO kan leiden tot het opleggen van sancties in de vorm van een rentedragend deposito.

Meer automatisme in de procedure. Het opleggen van sancties in zowel de correctieve als preventieve arm van het SGP zou voortaan plaatsvinden op basis van omgekeerd gekwalificeerde meerderheid. De stappen eerder in de procedure, voorafgaand aan het opleggen van sancties, zouden (grotendeels) plaats vinden op basis van gewone gekwalificeerde meerderheid. In de praktijk betekent dit dat de sanctiefase niet bereikt wordt indien een Commissievoorstel in een eerdere fase geen steun vindt van een gekwalificeerde meerderheid.

5.6. Reconstructie van het beleidsproces

Werkgroep van Rompuy en Commissievoorstellen

De Werkgroep van Rompuy kwam voor het eerst bijeen op 21 mei 2010 en kwam in totaal zes keer bijeen, de laatste keer in oktober 2010. Alle lidstaten werden uitgenodigd schriftelijke input te geven. Zeventien lidstaten hebben van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Nederland diende op basis van de inzet zoals gedeeld met de Tweede Kamer zijn input op 29 mei in en was hiermee relatief vroeg in het proces. De Nederlandse inbreng bevatte een aantal suggesties die de eerste mededeling van de Commissie ondersteunden, zoals het introduceren van sancties in de preventieve arm en het openen van een buitensporigtekortprocedure op basis van de schuld. In de vergadering van zowel de werkgroep als het sherpacomité, dat op 1 juni voor het eerst bijeenkwam, was Nederland een actieve deelnemer aan de discussie en bracht consequent het Nederlandse standpunt voor het voetlicht. Deze actieve deelname werd ook benoemd door meerdere (externe) respondenten.

De Commissie heeft initiatiefrecht voor het doen van wetsvoorstellen en schreef haar mededelingen van mei en juni 2010 en de zes wetgevingsvoorstellen voor het sixpack dus zelfstandig. Er was wel een duidelijke wisselwerking met de discussie in de Werkgroep Van Rompuy (waarin zij ook vertegenwoordigd was). Mededelingen van de Commissie waren onderwerp van discussie in de Werkgroep, en uit het krachtenveld kon de Commissie dan opmaken hoe kansrijk bepaalde ideeën waren. Desalniettemin had Nederland geen formele weg om het werk van de Commissie (mededelingen en wetsvoorstellen) voor publicatie te beïnvloeden. Toch heeft Nederland via bilaterale contacten wel degelijk geprobeerd de Nederlandse positie kenbaar te maken en het interne Commissiedenken te beïnvloeden. Zo heeft de minister van Financiën in april 2010 telefonisch contact gehad met Olli Rehn, de verantwoordelijke Commissaris. Daarnaast heeft het ministerie van Financiën in 2010 op ambtelijk niveau een discussiebijeenkomst georganiseerd om ideeën ter versterking van het SGP te bespreken, waarbij ook de Europese Commissie vertegenwoordigd was. Geconcludeerd kan worden dat Nederland in een vroege fase actief probeerde de discussie te beïnvloeden en hiervoor meerdere mogelijkheden benutte.

De tweede mededeling van de Commissie, die op 30 juni 2010 werd gepubliceerd[47], liet zien dat het Commissiedenken nog steeds niet was uitgekristalliseerd, al was deze mededeling op sommige punten al meer concreet dan de eerste.[48] Weliswaar werd de benodigde mate van schuldafname nog niet gepresenteerd, maar duidelijk werd dat naast een numerieke benchmark de Commissie in haar beoordeling ook zou kijken naar zogenaamde "relevante factoren", zoals de looptijd van de uitgegeven schuld en eventuele garanties aan andere partijen. Ook wordt in deze mededeling verwezen naar de mogelijkheid van een uitgavenregel om de preventieve arm te operationaliseren. Deze ideeën zijn in het uiteindelijke sixpack terechtgekomen. Andere punten zouden echter te weinig steun vinden onder de lidstaten. Een voorbeeld hiervan is de "Performance Union reserve" die lidstaten die goed budgettair beleid voeren zou moeten belonen, gefinancierd door ingehouden uitkeringen uit EU-fondsen voor lidstaten die zich niet aan de regels houden. In deze mededeling kondigde de Commissie aan in september met concrete amendementen te zullen komen op de verordeningen voor de preventieve en correctieve arm (1466/97 en 1467/97).

De Commissie publiceerde haar wetgevingsvoorstellen voor het sixpack op 29 september. Drie van de zes voorstellen zagen op het SGP: een wijzigingsvoorstel voor de verordening van de preventieve arm, een wijzigingsvoorstel voor de verordening van de correctieve arm en een voorstel voor een sanctieverordening. Deze vonden hun juridische basis in art. 121 VWEU

---

[47] Mededeling Europese Commissie "Enhancing economic policy coordination for stability, growth and jobs – Tools for stronger EU economic governance", 30 juni 2010

[48] Mededeling Europese Commissie "Enhancing economic policy coordination for stability, growth and jobs – Tools for stronger EU economic governance", 30 juni 2010

(preventieve arm en sanctieverordening), art. 126 VWEU (correctieve arm) en art. 136 (sanctieverordening). Inhoudelijk waren de belangrijkste voorstellen met betrekking tot het SGP de volgende:

- Lidstaten met een schuld boven de 60%, dienen het verschil tussen hun schuldniveau en de norm van 60% met jaarlijks 1/20^{e} af te bouwen. Doet de lidstaat dit niet, dan kan dit aanleiding zijn tot het openen van een buitensporigtekortprocedure. De relevante factoren, zoals genoemd in de tweede mededeling, zullen hierbij wel worden meegewogen.
- Het operationaliseren van de preventieve arm door middel van een uitgavenregel[49], die de volatiliteit van het structureel saldo zou moeten helpen ondervangen. Een uitgavenregel zou de vooruitgang richting de MTO moeten meten.
- Uitbreiding van sanctiemogelijkheden en meer automatisme in de besluitvorming hierover:
  - Wanneer lidstaten de preventieve arm onvoldoende naleven, kunnen lidstaten verplicht worden een rentedragend deposito bij de Commissie te plaatsen.
  - Ook in de correctieve arm worden sanctiemogelijkheden uitgebreid: in principe volgt een niet-rentedragend deposito bij het openen van de procedure. Deze kan worden omgezet in een boete wanneer lidstaten geen effectief gevolg geven aan de aanbeveling om het buitensporig tekort terug te brengen. Voorheen kon een boete pas ver in de procedure volgen, wanneer een lidstaat herhaaldelijk aanbevelingen niet opvolgt.
  - Alle sancties worden opgelegd op basis van RQMV.

Deze voorstellen waren in lijn met het Nederlandse denken. Zo stelde het kabinet in het BNC-fiche naar aanleiding van de voorstellen, die op 29 september werden gepubliceerd: "*De voorstellen van de Commissie zijn ambitieus en komen in grote mate overeen met de Nederlandse inzet. Nederland zal de Commissievoorstellen dan ook verdedigen. Wel zet Nederland zich nog in voor enkele aanvullende versterkende maatregelen.*"[50] Belangrijkste wensen voor Nederland ten opzichte van de Commissievoorstellen waren: een meer ambitieuze schuldregel, nog meer automatisme bij het opleggen van sancties, het conditioneel maken van uitkeringen uit EU-fondsen aan het naleven van de SGP-verplichtingen, en het instellen van een Raad van Wijzen (zie ook *Nederlands standpunt*).

Een belangrijke gebeurtenis in het proces was een Frans-Duitse afspraak gemaakt door de Franse en Duitse regeringsleiders Nicolas Sarkozy en Angela Merkel in de Franse plaats Deauville op 18 oktober 2010. De bijeenkomst tussen de regeringsleiders vond tegelijkertijd plaats met de laatste bijeenkomst van de Werkgroep Van Rompuy. Door de gevoeligheid van het onderwerp hadden lidstaten in de Werkgroep Van Rompuy tot dat moment nog geen overeenstemming bereikt op het punt van automatisme, en in de laatste vergadering lagen nog twee mogelijke opties voor in de conceptversie van het eindrapport. De uitkomsten van de bespreking in Deauville maakten een einde aan de discussie, toen Duitsland en Frankrijk een compromis bereikten over minder automatisme.
Het eindrapport van Van Rompuy werd op 21 oktober gepubliceerd, drie dagen na Deauville, en werd een week later bekrachtigd door de Europese Raad. Op basis van dit rapport zouden in de preventieve arm alleen de daadwerkelijke sancties zelf met RQMV worden opgelegd: bij de voorgaande stap zou de Raad moeten instemmen met gewone gekwalificeerde meerderheid. Dit extra "filter" vergroot de rol van de Raad aanzienlijk, aangezien een blokkerende minderheid in de Raad zo alsnog zou kunnen voorkomen dat de sanctiefase bereikt wordt.

Nederland was ongelukkig met deze uitkomst en liet dit ook blijken in het verslag aan de Kamer: "Tegen de wens van Nederland in, heeft de werkgroep besloten de rol van de Raad voordat deze sancties in beeld komen te vergroten ten opzichte van het Commissievoorstel. (…) Ondanks

[49] De uitgavenregel stelt dat de uitgaven niet harder mogen stijgen dan de potentiële groei, tenzij dit wordt gecompenseerd met discretionaire inkomstenmaatregelen. Het idee achter de uitgavenregel is dat wanneer zowel de inkomsten (door natuurlijke stijging belastingopbrengsten) als de uitgaven meebewegen met de economische groei, de structurele begrotingspositie op de lange termijn gelijk blijft. Wanneer lidstaten hun MTO nog niet hebben bereikt, dienen de uitgaven achter te blijven bij de economische groei om zo de begrotingspositie te verbeteren. Hiermee is de uitgavenregel een alternatieve manier om de ontwikkeling van het structureel saldo te meten.
[50] Kamerstukken II 2010-2011, 22 112, nr. 1069

pogingen van Nederland het Commissievoorstel te volgen bleek er onvoldoende steun van andere lidstaten op dit punt."[51] Ook de Nederlandse wens om een Groep van Wijzen op te richten is in de werkgroep gesneuveld. Dit was voor Nederland minder problematisch, omdat zonder voldoende mandaat van de lidstaten de toegevoegde waarde beperkt zou zijn.

Onderhandelingen in de Raad

Na verschijnen van de Commissievoorstellen en het eindrapport van de Werkgroep Van Rompuy, was het aan de Raad om tot een Raadspositie te komen. Hiervoor lagen in principe de Commissievoorstellen voor, maar tegelijkertijd speelde het Van Rompuy-rapport ook een belangrijke rol. De lidstaten waren het op hoog politiek niveau eens over dit eindrapport, dat op een aantal punten afweek van de Commissievoorstellen, zoals op het gebied van automatisme. Daarnaast was het rapport op een aantal punten minder specifiek dan de Commissievoorstellen, waardoor in het vervolg van de onderhandelingen nog ruimte was voor onderhandelingen binnen de politieke kaders die geschapen waren door het eindrapport.

Voordat een Raadswerkgroep de details verder zou uitwerken, is een aantal hoofdpunten besproken in het ambtelijk voorportaal voor de Ecofinraad, het *Economic and Financial Committee* (EFC). Vervolgens werd vanaf december 2010 het technisch werk gedaan in een Ad Hoc Raadswerkgroep (AHWG). De voorzitter van het EFC rapporteerde aan de Ecofinraad op welke punten er overeenstemming was bereikt en welke punten nog nader werk behoefden. Het EFC bevestigde bijvoorbeeld de conclusie uit het rapport van Van Rompuy dat het structureel saldo de basis zou moeten zijn voor de beoordeling in de preventieve arm, maar dat er wel naar de uitgavenontwikkeling gekeken moest worden. Of ook voor de uitgavenregel een norm voor een significante afwijking van de vereisten zou worden vastgesteld was dan een vraag waar de AHWG zich over zou moeten buigen. Dit was in strijd met de Commissievoorstellen, die juist beoogden dat beoordeling alleen op basis van de uitgavenregel zou plaatsvinden. Ook zou de AHWG zich nog moeten buigen over de vraag of er alternatieven zijn voor een kwantitatieve schuldregel.

Discussiepunt	Commissievoorstellen	Eindrapport van Rompuy
Schuld	Concrete schuldregel: jaarlijkse afbouw van 1/20e van het gedeelte van de schuld boven 60%, gemeten over voorgaande drie jaar.	*"The precise quantitative criteria, methodology and phasing-in provisions for assessing whether debt is declining on a satisfactory pace shall be defined and will be set out in the secondary legislation and/or the Code of Conduct"*
Preventieve arm en uitgavenregel	Naleving MTO wordt gemeten aan de hand van uitgavenregel, afwijking is significant bij 0,5% bbp of groter.	*"The assessment of compliance under the preventive arm would be based on the change in the structural deficit. This will include an assessment of expenditure developments net of discretionary tax changes."*
Automatisme	Preventieve arm: rentedragend deposito met RQMV opgelegd wanneer lidstaat persisteert in afwijking preventieve arm	Tussenstap waarbij Raad met gewone QMV besluit of een lidstaat effectieve actie neemt. Rentedragend deposito wel met RQMV, mits deze fase bereikt wordt.

Nederland werd in de AHWG vertegenwoordigd door de Financieel Raad van de Permanente Vertegenwoordiging bij de EU (PVEU), ondersteund door een kleine delegatie vanuit Financiën. In de AHWG vonden fundamentele discussies plaats, maar op punten waar al meer overeenstemming was werd gekeken naar concrete formuleringen van de tekst. Naast de directe inbreng in de AHWG

[51] Kamerstukken II 21 501-07, nr 758

sprak de Nederlandse delegatie soms bilateraal of met kleine groepjes andere lidstaten en marge van de vergaderingen. Dergelijke contacten konden nuttig zijn om standpunten uit te wisselen en te polsen of er bijvoorbeeld steun was voor tekstvoorstellen. Per situatie kon het verschillen met welke lidstaat het handig was om even contact te hebben. Nederland was daardoor inhoudelijk zeer goed op de hoogte, bereidde vergaderingen goed voor en nam actief deel, ook bijvoorbeeld door het maken van twee non-papers.

Het gebrek aan specificiteit in het eindrapport wordt duidelijk uit de discussies die in de werkgroep volgden over het voorstel voor een uitgavenregel: hoewel in het eindrapport wel wordt opgemerkt dat de ontwikkeling van de uitgaven moet worden meegenomen in de beoordeling in de preventieve arm (zie tabel), bleek er in de Raadswerkgroep in eerste instantie maar weinig enthousiasme om dit te vertalen naar een concrete uitgavenregel die leidend zou zijn in de preventieve arm dan wel op gelijke voet zou staan met het structureel saldo. Nederland was in de Raadswerkgroep één van de grootste voorstanders in deze fase. Het feit dat Nederland in eerste instantie een van de weinigen was die het Commissievoorstel voor een uitgavenregel steunde heeft – naast de wens de preventieve arm te operationaliseren - te maken met de eigen nationale begrotingssystematiek. Een uitgavenregel sluit immers conceptueel gezien aan bij het Nederlandse trendmatig begrotingsbeleid op basis van uitgaven- en lastenkaders, al zijn er wel duidelijke verschillen in de uitwerking. Het is niet verrassend dat lidstaten eerder geneigd zijn in te stemmen met voorstellen die passend zijn voor hun eigen situatie. Nederland heeft in december 2010 ook een non-paper met de Commissie gedeeld met een concreet voorstel hoe structureel saldo en uitgavenregel zich tot elkaar zouden moeten verhouden, en bij welke signaalwaarden een afwijking bij één van beide indicatoren als significant zou worden gezien. Sommige lidstaten stelden voor om de uitgavenregel niet te laten leiden tot sancties, maar dat naleving van de uitgavenregel wel als mitigerende factor zou kunnen gelden als lidstaten zich niet aan de MTO houden. Deze asymmetrische benadering zou juist een verzwakking in plaats van een versterking bewerkstelligen. Bij latere vergaderingen kwam er wel meer steun, waarbij ook grote lidstaten zich proactiever opstelden ten aanzien van de uitgavenregel. Uiteindelijk heeft dit tot een compromis geleid waarbij uitgavenregel weliswaar niet de hoofdindicator zou worden, zoals in de Commissievoorstellen, maar waarbij beide indicatoren op gelijke voet zouden komen te staan.

Ook op het gebied van schuld omarmden de lidstaten de voorstellen van de Commissie niet zonder meer. In de Raadswerkgroep bracht een grote lidstaat een alternatief voorstel in om de schuldenbenchmark weer terug te "vertalen" naar eisen ten aanzien van het feitelijk tekort, al kreeg dit voorstel slechts steun van een enkele lidstaat. Ook de Commissie was hier tegen. Het hele punt van de schuldenbenchmark was immers dat alleen een tekortnorm niet voldoende was gebleken. Een lidstaat was in deze fase nog steeds tegenstander van een kwantitatieve schuldregel – het zou immers een uitdaging om een hoge schuld met voldoende snelheid af te bouwen, maar stond hierin grotendeels alleen. Door het grote belang dat er in het eindrapport van Van Rompuy aan schuld werd gegeven was dit een moeilijk houdbare positie. Daarnaast hielp het dat zowel in de Commissievoorstellen als in het eindrapport van Van Rompuy was opgenomen dat zogenaamde "relevante factoren" die van invloed zijn op de ontwikkeling van de schuld (dit kunnen mitigerende factoren zijn, zoals een bankredding die de schuld verhoogt, maar ook verzwarende factoren, zoals hoge verwachte vergrijzingskosten), zouden worden meegenomen in de beoordeling of de correctieve arm daadwerkelijk zou moeten worden geactiveerd. Deze relevante factoren boden de Commissie de nodige ruimte ten opzichte van een pure kwantitatieve regel, en dit maakte de schuldenbenchmark minder onaantrekkelijk voor lidstaten met een hoge schuld. Een andere reden om in te stemmen met de schuldenbenchmark, die door een Nederlandse respondent werd opgebracht, was dat ook lidstaten met hoge schuldniveaus gebaat zijn bij een geloofwaardig SGP – een zwak pakket aan maatregelen zou niet bijdragen aan het vertrouwen van markten in de eurozone.

De mate van automatisme bleef ook in de Raadswerkgroep een belangrijk discussiepunt. Nederland bleef voorstander van een hoge mate van automatisme, hoewel hier bij de meeste andere lidstaten weinig steun voor leek. Een ander obstakel was dat er twijfel was over de juridische mogelijkheid

van meer automatisme: dit leek in elk geval voor de correctieve arm niet mogelijk omdat de procedurele stappen van de correctieve arm in het EU-Werkingsverdrag zijn vastgelegd, en daarom met gekwalificeerde meerderheid moeten worden genomen. Met betrekking tot dit discussiepunt opereerde Nederland samen met België en Luxemburg. Deze coalitie kwam tot stand en marge van de Europese Raad van 28 en 29 oktober, waar de drie landen afspraken te proberen meer automatisme in zowel de preventieve als de correctieve arm tot stand te brengen ten opzichte van het eindrapport. Van andere lidstaten was er weinig steun. Toch bleef Nederland dit onderwerp agenderen; nog in februari 2011, vlak voor het bereiken van een Raadspositie, is een non-paper namens de Benelux opgesteld en in de Raadswerkgroep verspreid, om dit onderwerp op tafel te houden en te beargumenteren dat in de preventieve arm wel degelijk de mogelijkheid is voor meer automatisme. Hier bleek echter dat de steun simpelweg onvoldoende was. Het compromis dat in Deauville tot stand was gekomen bleef overeind.

Uiteindelijk hebben deze inspanningen dus niet geleid tot meer automatisme in de gezamenlijke Raadspositie*,* die de Ecofinraad bereikte op 15 maart 2011. Wel heeft de Eurozonetop van 11 maart 2011 verklaard dat de Raad voorstellen van de Commissie in zowel de preventieve arm als in de correctieve arm in principe zou volgen, en dit anders publiekelijk uitleggen (het *comply or explain*-principe). Dit was een suggestie voor een compromis van de ECB. Nederland heeft vervolgens bij de daaropvolgende Ecofinraad van 15 maart, waarbij de *general approach* werd bereikt, met succes erop aangedrongen om dit principe ook in de conclusies van de Ecofinraad te laten opnemen, zodat de verklaring ook zou strekken tot niet-eurolanden.[52] Al met al waren de sixpack-voorstellen daarmee voldoende ambitieus voor Nederland, zeker omdat de schuldenbenchmark en de preventieve arm met dit akkoord geoperationaliseerd zouden worden. Daarnaast had Nederland de hoop dat het EP in de triloog alsnog zou proberen meer automatisme te bedingen. De gezamenlijke Raadspositie is bekrachtigd door de ER van 25 maart 2011.

Triloog

De triloog tussen Raad, Commissie en EP ging op 20 april van start. De Commissie wilde in de triloog een faciliterende rol spelen, en pleitte ervoor om snel tot een akkoord te komen, om zo met de drie instituties een gezamenlijk sterk signaal af te geven en te laten zien dat de communautaire methode werkt. Het EP zette zich actief in op alle zes verordeningen en had een aantal duidelijke meningsverschillen met de Raad. Belangrijkste punten ten aanzien van het SGP waren:

- In de werkgroep van Rompuy was al afgesproken dat lidstaten met een schuld boven de 60% sneller naar de MTO moeten bewegen dan de reguliere 0,5% per jaar. Het EP stelde voor dat lidstaten met een hoge schuld dat "*significantly*" sneller moesten doen.
- Net als de Raad was het EP voorstander van beoordeling op zowel structureel saldo als uitgavenbenchmark. Wel wilde het EP specificeren wanneer er sprake is van een uitzonderingssituatie: bij een ongebruikelijke gebeurtenis die een impact heeft van ten minste 0,5% bbp op het structureel saldo. In dat geval zou een afwijking van de vereisten niet leiden tot sancties.
- Een Commissievoorstel om vast te stellen dat een lidstaat geen effectief gevolg heeft gegeven aan een aanbeveling (dit is de opstap naar een sanctie) zou door de Raad met RQMV moeten worden aangenomen. In het Raadsakkoord zou deze stap genomen worden op basis van gewone QMV.
- In de correctieve arm zouden alle stappen met RQMV moeten worden genomen (dus niet alleen het opleggen van sancties wanneer een lidstaat geen effectieve actie levert).

Van deze punten was automatisme het meest gevoelige discussiepunt. Nederland heeft in deze discussie gepleit voor het tegemoetkomen aan het EP. Dit werd gesteund door enkele lidstaten, maar er was binnen de Raad geen meerderheid voor deze wens van het Europees Parlement.[53] Naast inbreng in de Raad was er in deze fase vanuit het ministerie van Financiën en de PVEU

[52] Verslag Eurogroep en Ecofinraad van 14 en 15 maart, Kamerstukken II 2010-2011, 21501-07, nr. 788
[53] Verslag Eurogroep en Ecofinraad van 19 en 20 juni 2011, Kamerstukken II 2010-2011, 21 501-07 nr. 810

contact met de Nederlandse rapporteur voor de preventieve arm, Corien Wortmann-Kool. Overigens was Nederland niet als enige actief tijdens deze fase: gezien het belang van de sixpackvoorstellen hadden meerdere lidstaten contacten met het EP, evenals instituties als de ECB en DNB.

In de eerste maanden van de triloog leek de Raad weinig naar het EP toe te bewegen. Op 23 juni vond een plenaire stemming plaats, waarbij het EP zijn officiële positie bepaalde. Deze positie werd slechts met nauwe meerderheid aangenomen, aangezien de Groenen en de S&D (sociaal-democraten) tegen de SGP-gerelateerde voorstellen stemden. Hiermee werd echter wel een duidelijk signaal aan de Raad gegeven: er moest een compromis komen op het gebied van automatisme. Onder Pools voorzitterschap heeft de Raad toch enigszins richting het EP bewogen door met het volgende compromis in te stemmen: een Commissievoorstel tot vaststelling van non-effectieve actie in de preventieve arm wordt – conform de Raadspositie – met gewone QMV aangenomen. Indien de Raad het Commissievoorstel niet steunt, mag de Commissie na een "afkoelperiode" van een maand, het voorstel opnieuw indienen. Bij deze tweede keer heeft de Raad een gewone meerderheid nodig om het voorstel te blokkeren. Dit betekent dat indien ten minste de helft van de lidstaten het voorstel steunt, het zal zijn aangenomen. Dit is een lagere horde dan gewone QMV en dus een inperking van de rol van de Raad in het beslissingsproces.
Dit was de meest relevante wijziging met betrekking tot het SGP die het EP wist te bewerkstelligen ten opzichte van de Raadspositie van maart 2011. Aangezien Nederland voorstander was van automatisme en andere belangrijke punten voor Nederland in stand zijn gebleven in de compromistekst, kon Nederland instemmen met het resultaat van de triloog. Hoewel zowel bij Raad als EP de wens leefde om zo snel mogelijk tot een akkoord te komen, hebben de onderhandelingen uiteindelijk langer geduurd dan verwacht en is het niet gelukt om in de eerste helft van 2011 een akkoord te bereiken, wat de oorspronkelijke doelstelling was.[54] Dit gebeurde pas in september 2011, waarna het sixpack drie maanden later, op 13 december, van kracht werd.

5.7. Analyse

1. ***Welke instrumenten heeft het ministerie van Financiën ingezet ten behoeve van beïnvloeding?***

Hieronder worden de niet-financiële instrumenten op een rij gezet die het ministerie van Financiën heeft gebruikt om de onderhandelingen over de aanscherping van het SGP te beïnvloeden.

Uit de reconstructie blijkt dat Nederland een breed scala aan instrumenten heeft ingezet. Ten eerste heeft Nederland aan de formele onderhandelingen deelgenomen door plaats te nemen in de verschillende gremia. De werkgroep Van Rompuy, de Raadswerkgroep voor het sixpackvoorstel en de Ecofinraad waren hierin het belangrijkste.

Daarnaast heeft Nederland samengewerkt met andere lidstaten. Ten eerste in formele zin door met België en Luxemburg een coalitie aan te gaan om meer automatisme binnen te halen. Daarnaast had Nederland op verschillende niveaus informele contacten met voornamelijk gelijkgezinde lidstaten en met de instellingen. Dergelijke contacten verliepen bijvoorbeeld via e-mail of en marge van een vergadering. Ook heeft Nederland een discussiebijeenkomst georganiseerd waarbij de Commissie ook vertegenwoordigd was.

Nederland heeft voorstellen en ideeën ook schriftelijk ingebracht. Een voorbeeld hiervan is het non-paper dat namens de Benelux werd ingebracht. Ook de schriftelijke inbreng voorafgaan aan de eerste bijeenkomst van de werkgroep Van Rompuy valt hieronder.

Conclusie:

[54] De Europese Raad riep in zijn conclusies van 24 en 25 maart 2011 op tot aanname van het sixpack in juni 2011

- Nederland heeft in de onderhandelingen een breed scala aan instrumenten ingezet, waaronder het deelnemen aan vergaderingen, coalitievorming en informele contacten met andere onderhandelingspartijen en het inbrengen van schriftelijke input.

2. Zijn deze instrumenten consistent ingezet in de verschillende fasen van de onderhandelingen, dat wil zeggen dat de inzet van de instrumenten op een logische wijze heeft bijgedragen aan het uitdragen van het Nederlandse standpunt en aan het beïnvloeden van de uitkomst in de richting van dit standpunt?

Om deze vraag te beantwoorden wordt allereerst gekeken hoe Nederland betrokken was bij de verschillende fasen van het beleidsproces. Hierbij wordt vervolgens expliciet ingegaan op de wijze waarop Nederland heeft deelgenomen aan de vergaderingen en op samenwerking met andere landen.

Betrokkenheid bij de fasen van het beleidsproces
Fase 1 (agenda zetten): Het was voor Nederland al voor het instellen van de werkgroep Van Rompuy duidelijk dat de begrotingsregels versterking behoefden, zoals bleek uit de brief die de minister van Financiën in november 2009 aan de Tweede Kamer stuurde.[55] Hiermee maakte Nederland publiekelijk kenbaar een versterking van het SGP te steunen en zich hiervoor sterk te willen maken.

Fase 2 (uitwerken voorstellen): In aanloop naar de werkgroep en de mededelingen van de Europese Commissie is hierover contact geweest met de Commissie, zoals via de discussiebijeenkomst waar de Commissie ook vertegenwoordigd was en bilateraal contact tussen de minister en Commissaris Rehn. Het overbrengen van het standpunt in de fase dat voorstellen nog moeten worden uitgewerkt lijkt van belang omdat dit de Europese Commissie een beeld kan geven van het krachtenveld en op die wijze een effect kan sorteren. Het was voor de Europese Commissie waarschijnlijk duidelijk dat Nederland een agenda voor versterking van begrotingsdiscipline steunde.

Fase 3 (onderhandelingen): Na de oprichting van de werkgroep van Rompuy was Nederland een van de eerste lidstaten die input indiende. Input werd echter door een groot aantal lidstaten geleverd en ook andere lidstaten hadden contact met de Commissie. Een respondent merkte daarover op dat het om die reden vrijwel onmogelijk is vast te stellen aan wie voorstellen kunnen worden toegeschreven. Gedurende het gehele traject is Nederland vervolgens betrokken geweest, al werd de betrokkenheid logischerwijs iets minder gedurende de triloog.

Deelname aan het beleidsproces (actieve deelname, inhoudelijke voorbereiding, opstelling tijdens het onderhandelingsproces)

Uit de reconstructie komt naar voren dat Nederland in de vergaderingen actief deelnam en inhoudelijk goed voorbereid was. Vanwege de grote hoeveelheid vergaderingen en het technische gehalte van de dossiers zette Nederland de nodige capaciteit in om de kennis op peil te houden en goed voorbereid te zijn. Sommige externe respondenten merkten wel op dat Nederland in sommige vergaderingen een erg harde opstelling had en dat dit niet altijd even productief was. Een andere externe respondent merkte op dat er in dit kader sprake is van een paradox: enerzijds kan een lidstaat die zich te hard opstelt zich buiten de discussie plaatsen, anderzijds kan een harde opstelling tegenwicht bieden aan partijen die juist de andere kant op willen.

Gebruik van/samenwerking met andere deelnemers (coalitievorming, contacten met de instellingen, gebruik van een netwerk)

Nederland had gedurende het proces nauwe contacten met gelijkgezinde lidstaten. Dit waren veelal informele contacten, zoals e-mailcontact of besprekingen en marge van vergaderingen waarbij

[55] Kamerstukken II 2009-2010, 21501-07, nr. 684

standpunten konden worden gedeeld en steun voor ideeën kon worden gezocht. Na de overeenkomst tussen Duitsland en Frankrijk in Deauville viel er voor Nederland op het punt van automatisme een grote medestander weg. In reactie hierop ging Nederland de samenwerking aan met België en Luxemburg.

De Beneluxcoalitie kwam tot stand en marge van de Europese Raad van 28 oktober 2010 waar het eindrapport van de werkgroep Van Rompuy werd gepresenteerd, naar aanleiding van een afspraak van de drie betreffende regeringsleiders hiertoe. Samenwerking in Beneluxverband komt vaker voor en valt in die zin als geïnstitutionaliseerd te bestempelen. De samenwerking bestond eruit dat de Beneluxlanden elkaar steunden in de Raadswerkgroep op het punt van automatisme en gezamenlijk een non-paper presenteerden. Deze coalitie deed met het non-paper een laatste poging om de besluitvorming bij te sturen. Op dat moment bevonden de onderhandelingen tussen de lidstaten zich echter al in een vrij vergevorderd stadium. Hiermee was de timing van de coalitie dus relatief laat in het proces. Daarnaast is het politiek gewicht van de Benelux in een setting van 28 lidstaten nog steeds relatief beperkt. Dit roept de vraag op of het mogelijk was geweest meer landen hierbij te betrekken. Dat een andere aanpak kansrijker was geweest is echter niet waarschijnlijk. Door de grote stempel die Deauville op het proces had gedrukt leek de mogelijkheid om nog iets binnen te halen op het punt van automatisme sowieso beperkt. Daarnaast kan het inbrengen van een non-paper een lidstaat ook niet benadelen in de onderhandelingen en een dergelijke laatste poging valt dus in de categorie "baat het niet dan schaadt het niet".

Naast de Europese Commissie speelde het EP een belangrijke rol in het proces. De contacten met de Nederlandse rapporteur voor de verordening van de preventieve arm waren nuttig om de Nederlandse positie te verduidelijken richting het EP.

Nederland komt uit het casusonderzoek niet naar voren als bijzonder actief in de contacten met niet-gelijkgezinde lidstaten. Of dit Nederland in de onderhandelingen had kunnen helpen is moeilijk te zeggen, maar dergelijke contacten kunnen mogelijk helpen om begrip te kweken voor elkaars positie en om punten te vinden waarover wel overeenstemming bestaat.

Conclusie:

- Nederland is actief betrokken geweest bij alle fasen van de onderhandelingen en heeft tijdig zijn inzet kenbaar gemaakt om zo de kans om het proces te beïnvloeden te vergroten.
- Vanaf de start van het onderhandelingsproces heeft Nederland consistent ingezet op de punten die belangrijk werden geacht, zowel qua inbreng in vergaderingen als door middel van andere instrumenten.
- Nederland was goed voorbereid voor vergaderingen en toonde goede kennis van technische onderwerpen.
- Mogelijk was de harde opstelling van Nederland niet altijd productief, hoewel het ook van belang is tegenwicht te bieden aan partijen die de andere kant op willen.
- Van begin af aan heeft Nederland nauwe contacten onderhouden met gelijkgezinde lidstaten en goed samengewerkt, ook met de instituties. Het is niet aannemelijk dat een andere aanpak met betrekking tot de Beneluxcoalitie meer had kunnen bewerkstelligen, ondanks dat het resultaat beperkt was.

3. *Heeft het ministerie van Financiën met de beleidsinzet de uitkomst van de onderhandelingen beïnvloed (cf. de onderhandelingspositie)?*

Algemeen De mate waarin Nederland invloed kon hebben op de uitkomst werd mede bepaald door een aantal externe factoren. Zo had Nederland, net als andere landen die een strenge lijn voorstonden, op dit dossier een goede onderhandelingspositie. De Europese schuldencrisis was inmiddels losgebarsten en de Eurozonetop van 25 maart 2010 had verklaard – indien noodzakelijk – bereid te zijn Griekenland te ondersteunen met bilaterale leningen. Meerdere geïnterviewden gaven aan dat er in de onderhandelingen impliciet – en soms ook expliciet - een afruil was tussen steun aan Griekenland enerzijds en het komen tot strengere begrotingsregels anderzijds. De

spreads op staatsobligaties van sommige lidstaten liepen daarnaast gedurende de onderhandelingen op. Het is goed denkbaar dat de druk op deze landen om in te stemmen met een geloofwaardig pakket aan maatregelen hierdoor ook toenam.

Automatisme De uitkomst op het gebied van volledig op omgekeerd gekwalificeerde meerderheid gebaseerde besluitvorming (RQMV) kwam deels overeen met de Nederlandse inzet. Weliswaar worden in zowel de correctieve arm als de preventieve arm sancties opgelegd met RQMV, maar eerdere stappen, waarbij de Raad moet vaststellen dat een lidstaat geen effectief gevolg heeft gegeven aan een aanbeveling, worden volgens het eindakkoord opgelegd op basis van gewone gekwalificeerde meerderheid. Kanttekening hierbij is dat als gevolg van het akkoord met het EP in de preventieve arm de Commissie een voorstel opnieuw kan inbrengen indien de Raad het in eerste instantie niet steunt. Bij deze tweede instantie wordt er met *simple majority* (gewone meerderheid) gestemd, waardoor de kans iets groter is dat het Commissievoorstel wordt aangenomen.

Het akkoord van Deauville heeft nadrukkelijk een stempel gedrukt op het proces. Dit akkoord tussen regeringsleiders reflecteert de grote politieke gevoeligheid van de kwestie, die door verschillende betrokkenen werd benadrukt; de kwestie van automatisme raakte aan de soevereiniteit van lidstaten. Na het compromis tussen Frankrijk en Duitsland bleef slechts een beperkt aantal lidstaten over die bereid waren zich in te zetten voor meer automatisme, waardoor Nederland in een minderheidspositie geraakte.

Na Deauville is Nederland zich in Beneluxverband binnen de Raadswerkgroep actief blijven inzetten voor meer automatisme. Hoewel hiervoor op dat moment weinig steun bestond, heeft de actieve Nederlandse rol er wellicht aan bijgedragen dat het onderwerp op de agenda bleef.

De aanscherping ten opzichte van het Raadsakkoord van maart 2011 lijkt echter voor een groot deel toe te schrijven aan de inzet van het EP. Hierbij speelt de wijze van besluitvorming een belangrijke rol. Het EP had medebeslissingsrecht op vier van de zes voorstellen. Uit meerdere interviews blijkt dat het EP het sixpack als één pakket zag. Feitelijk was dus instemming van het EP voor alle wetsvoorstellen vereist. Dit gaf het EP een sterke positie in de onderhandelingen en stelde het EP in staat de Raad tot een compromis te dwingen.

Versterking preventieve arm De versterking van de preventieve arm was in lijn met de geest van de Nederlandse inzet. Het voorstel voor een uitgavenbenchmark van de Europese Commissie werd door Nederland gesteund en is ook in het uiteindelijke akkoord gehandhaafd, naast het reeds bestaande structureel saldo. Op basis van beide indicatoren kunnen sancties worden opgelegd. Nederland was tevreden met deze uitkomst.

Op dit punt is het plausibel dat Nederland de uitkomst heeft beïnvloed in de richting van de eigen inzet. Dit kan zijn gebeurd door het inbrengen van inhoudelijke ideeën en doordat de Nederlandse steun voor het voorstel van de Commissie tegenwicht bood aan landen die kritisch waren over versterking van de preventieve arm. Aangezien het eindrapport van Van Rompuy niet erg specifiek was over de vormgeving van de preventieve arm, was er in de Raadswerkgroep ruimte voor een inhoudelijke discussie over de uitwerking. Anders dan automatisme was de uitgavenregel niet zozeer een politiek maar vooral ook een technisch complex onderwerp. Er was hier dus meer ruimte voor een compromis op de inhoud. Voor Nederland speelde mee dat een uitgavenregel qua principe enigszins vergelijkbaar is met de bestaande systematiek van begrotingskaders. Dit is een mogelijke verklaring voor het feit dat Nederland in de beginfase van de Raadswerkgroep als een van de weinigen het Commissievoorstel steunde. Het is dan ook aannemelijk dat het zonder de Nederlandse steun lastiger was geweest het Commissievoorstel op tafel te houden.

Schuldenbenchmark Nederland was voorstander van een strenge kwantitatieve schuldenbenchmark op basis van de brutoschuld. De uiteindelijke invulling van de schuldenbenchmark is hierbij in lijn met de Nederlandse inzet. Nederland heeft zich weliswaar in het sherpacomité uitgesproken voor

een strengere kwantitatieve norm dan de Commissie voorstelde, maar kon ook goed leven met dit voorstel.

Net als bij de versterking van de preventieve arm is het ten aanzien van de uitkomst op het gebied van de schuldenbenchmark ook plausibel dat Nederland invloed heeft gehad. Gezien de tegenstand van sommige landen en het feit dat in de fase van de Raadswerkgroep nog een alternatief werd aangedragen, was de totstandkoming van een kwantitatieve schuldregel op basis van het Commissievoorstel nog geen uitgemaakte zaak. Net als bij de andere twee kwesties is het moeilijk de rol van een individueel land te identificeren, maar net als bij de versterking van de preventieve arm is het aannemelijk dat Nederland, door vanaf het begin de rol van schuld te benadrukken en af en toe te pleiten voor een strengere lijn dan de Commissie, tegenwicht heeft geboden aan lidstaten die probeerden af te zwakken en daardoor heeft bijgedragen aan het tot stand komen van een schuldenbenchmark. Dit werd ook genoemd door enkele respondenten.

Conclusie:

- De uitkomst kwam op twee belangrijke punten (schuldenbenchmark en uitgavenbenchmark) overeen met de Nederlandse inzet en kwam op één belangrijk punt slechts deels overeen (automatisme).
- Met betrekking tot de eerste twee punten lijkt het aannemelijk dat Nederland invloed heeft gehad op het proces, al is het moeilijk de rol van één individuele lidstaat te identificeren.
- Met betrekking tot automatisme is het niet aannemelijk dat Nederland de onderhandelingen in belangrijke mate heeft kunnen beïnvloeden richting de eigen inzet, maar dit is eerder het gevolg van het krachtenveld dan van het Nederlandse optreden.

6. Casus 2: Directe herkapitalisatie van banken door het ESM

6.1. Inleiding

Eind juni 2012 besloot de Eurozonetop dat het ESM banken direct (zonder tussenkomst van lidstaten) zou kunnen herkapitaliseren wanneer er sprake was van een effectief Europees toezichtmechanisme. Vervolgens begonnen na de zomer van 2012 onderhandelingen over de vormgeving van dit nieuwe instrument, die in december 2014 werden afgerond. Deze casus richt zich op de onderhandelingen over de vormgeving van het instrument na het besluit van juni 2012.

Parallel aan, maar grotendeels losstaand van bovenstaande onderhandelingen, vonden ook onderhandelingstrajecten plaats over een Europees bankentoezicht, een Europees afwikkelingsmechanisme en geharmoniseerde regels over een resolutieraamwerk. Waar relevant komt de relatie tussen de trajecten aan de orde, maar de casus gaat niet op deze aparte onderhandelingen in.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd:

- Paragraaf 6.2 gaat in op de achtergrond van de beleidsdiscussies: de thema's worden besproken, de relevante fora komen aan bod en het proces wordt toegelicht. Daarna gaan we in paragrafen 6.3 tot en met 6.5 achtereenvolgens in op het Nederlandse standpunt in de beleidsdiscussies, het krachtenveld en de uitkomst van het beleidsproces.
- Paragraaf 6.6 bevat een reconstructie van de beleidsprocessen en de Nederlandse rol daarin.
- Tot slot word in paragraaf 6.7 een analyse gegeven van de instrumenten die Nederland heeft ingezet om de onderhandelingsuitkomst te beïnvloeden.

6.2. Achtergrond onderhandelingen

Besluit tot directe herkapitalisatie

Op 7 september 2008 ging de Amerikaanse overheid over tot staatssteun aan de banken Freddie Mac en Fannie Mae. Beide banken waren in de problemen gekomen als gevolg van forse verliezen op hun vastgoedportefeuilles. Dit was het begin van een wereldwijde reeks aan reddingsoperaties van banken door overheden. In de eurozone kampte bovendien een aantal lidstaten met betalingproblemen. In oktober 2009 werd duidelijk dat het begrotingstekort van Griekenland fors hoger was dan verondersteld. Dit leidde tot grote onrust op financiële markten. Eind maart 2010 kwamen de eurolanden en het IMF tot een gezamenlijk reddingsplan voor Griekenland. Om de steun aan Griekenland te faciliteren werd de *European Financial Stability Facility* (EFSF) opgericht, een tijdelijk noodfonds waar lidstaten met financiële problemen een beroep op konden doen.

Tijdens de Eurozonetop van december 2010 besloten de regeringsleiders of staatshoofden tot de oprichting van het *European Stability Mechanism* (ESM), een permanente opvolger van het EFSF. Het ESM zou in oktober 2012 in werking treden. In eerste instantie zou het ESM bestaan uit vier instrumenten: twee typen preventieve kredietlijnen, een macro-economisch aanpassingsprogramma en een programma voor indirecte bankensteun. Vanaf de eerste onderhandelingen over het ESM bestond er discussie over het bankenprogramma. Een aantal landen in het eurogebied kampte met problemen in de bankensector en er bestond zorg over de gevolgen hiervan voor de overheidsfinanciën. Daarbij bestond het risico van een vicieuze cirkel, waarbij de verwevenheid tussen banken en overheden tot een steeds verdere besmetting leidt (zie box 2). Het bestaande bankenprogramma van het ESM was specifiek gericht op lidstaten waarvan de bancaire sector in problemen verkeerde. In dit bankenprogramma verstrekte het ESM een lening aan de lidstaat, die tot uiting zou komen in de staatsschuld. Hierdoor bleef het risico bestaan dat de overheidsfinanciën onder druk zouden komen te staan door problemen in de bankensector. De vicieuze cirkel tussen banken en overheden werd niet doorbroken.

Eind juni 2012 werd er door de regeringsleiders of staatshoofden van de eurolanden besloten dat de potentiële vicieuze cirkel doorbroken moest worden. De Europese Commissie werd gevraagd een voorstel te doen voor een zogenaamd *Single Supervisory Mechanism* (SSM) – een Europees bankentoezicht. Ook zou een instrument voor directe bankenherkapitalisatie aan het ESM worden toegevoegd. Inwerkingtreding van het nieuwe instrument voor directe herkapitalisatie werd gekoppeld aan het SSM: er moest sprake zijn van een effectief Europees bankentoezicht, voordat het instrument zou kunnen worden ingezet.[56] De regeringsleiders of staatshoofden mandateerden de Eurogroep om het ESM-instrument voor directe herkapitalisatie vorm te geven.

Box 2: Vicieuze link tussen banken en overheden

De financiële situatie van banken en overheden zijn vaak nauw met elkaar verbonden. Allereerst kan de staat van de bankensector gevolgen hebben voor de overheidsfinanciën. Als de overheid tijdens een crisis banken moet steunen, of als de verwachting bestaat dat een overheid dit zal moeten doen (door expliciete of impliciete overheidsgaranties), kan dit grote gevolgen hebben voor de overheidsfinanciën. Staatssteun leidt in veel gevallen tot een toename van de staatsschuld. Een hogere staatsschuld kan vervolgens leiden tot hogere rentelasten voor de overheid. Financiële markten zullen immers een hogere risicopremie vragen wanneer de kans groter is dat een overheid niet aan zijn betalingsverplichting kan voldoen.

Andersom kan de gezondheid van een overheid ook een effect hebben op de nationale bankensector. Banken investeren over het algemeen relatief veel in staatspapier van hun eigen overheid. Wanneer de waarde van staatobligaties daalt, heeft dit negatieve gevolgen voor banken die veel van dit soort staatsobligaties op hun balans hebben staan. Dat betekent dat met name binnenlandse banken in de problemen komen wanneer de kredietwaardigheid van de nationale overheid verslechtert.

Beide effecten kunnen elkaar bovendien versterken, ongeacht of de oorzaak bij de bankensector of de overheid ligt. Indien de banken uit bovenstaand voorbeeld systeemrelevant zijn zal de overheid opnieuw moeten bijspringen om schadelijke effecten voor de reële economie te voorkomen, met een verdere verslechtering van de overheidsfinanciën als gevolg. Deze wisselwerking wordt ook wel de vicieuze link tussen banken en overheden genoemd.

Proces: vormgeving van het instrument

De onderhandelingen over het instrument voor directe herkapitalisatie begonnen in het najaar van 2012 en werden in de zomer van 2014 afgerond. De onderhandelingen en de besluitvorming hebben plaatsgevonden in de *Task Force on Coordinated Action* (TFCA), de *Eurogroup Working Group* (EWG) en de Eurogroep. De TFCA, een technische ambtelijke werkgroep opgericht naar aanleiding van de eurocrisis, kreeg de opdracht om het instrument op technisch niveau uit te werken en voor te bereiden. De TFCA rapporteerde haar bevindingen vervolgens aan de EWG, het hoogambtelijk voorportaal van de Eurogroep waarin de Nederlandse thesaurier-generaal zitting heeft. De politieke knopen werden uiteindelijk doorgehakt door de ministers van Financiën in de Eurogroep. Dezelfde ministers van Financiën stelden, in de capaciteit van raad van gouverneurs van het ESM, op basis van unanimiteit uiteindelijk formeel het richtsnoer vast.

Het proces wordt gekenmerkt door onderhandelingen op zowel technisch-ambtelijk als politiek niveau en kent verschillende fasen. De beslissing van regeringsleiders of staatshoofden riep allereerst de vraag op hoe het nieuwe instrument zou passen binnen de regels van het ESM. Tussen oktober 2012 en januari 2013 heeft de TFCA de implicaties van het politieke besluit van de regeringsleiders in kaart gebracht. Dit leidde tot de identificatie van een aantal onderwerpen waarvoor politieke richting nodig was. Vanaf januari 2013 tot juni 2013 werd onderhandeld over

[56] Kamerstukken II 2012-2013, 21 501-20 nr. 668.

deze onderwerpen (zie box 3) in de EWG en de Eurogroep. Dit culmineerde in het ‘main features-akkoord’ in juni 2013. Op basis van deze politieke overeenstemming werkte de TFCA voor het instrument van directe herkapitalisatie vervolgens deze kenmerken technisch uit. Tussen januari 2014 en juni 2014 zijn de laatste openstaande punten uitonderhandeld in de EWG en de Eurogroep. Er was al overeengekomen dat de zojuist vastgestelde Europese regels voor private deelname aan bankenafwikkeling (*bail-in*, zie box 3), die 1 januari 2016 in werking zouden treden, ook van toepassing zouden zijn bij gebruik van het instrument voor directe herkapitalisatie. In de laatste periode lag de nadruk dan ook op vormgeving van *bail-in* tot deze regels in werking zouden treden.

De discussie over de vormgeving van het ESM-instrument voor directe herkapitalisatie is sterk beïnvloed door een aantal parallelle onderhandelingstrajecten. Allereerst gingen, ongeveer tegelijkertijd met de besprekingen over het instrument, ook de onderhandelingen over een Europees bankentoezicht van start. In december 2012 werd besloten aan dit Europees toezichtmechanisme (het SSM) ook een Europees afwikkelingsmechanisme (*Single Resolution Mechanism* (SRM)) toe te voegen. Een belangrijk element van dit SRM betrof Europees geharmoniseerde regels over een resolutieraamwerk (*Bank Recovery and Resolution Directive* (BRRD)). In juni 2012 had de Commissie al een eerste wetgevingsvoorstel voor een resolutieraamwerk gepresenteerd. De concrete onderhandelingen vonden echter vooral plaats vanaf december 2012. In juni 2013 bereikten de ministers van Financiën een akkoord over de belangrijkste uitgangspunten. De BRRD was vooral belangrijk omdat hierin de regels voor *bail-in* waren opgenomen.

Daarnaast vonden onderhandelingen over de vormgeving van het ESM-instrument voor directe herkapitalisatie plaats in een context waarin verschillende eurolanden kampten met grote problemen in de bankensector. Ierland had al in 2011 via een regulier aanpassingsprogramma steun verleend aan de bankensector. De problemen in de bankensector in Spanje en Cyprus speelden concreet tijdens de onderhandelingen over het instrument voor directe herkapitalisatie. Zo werden in juni 2012 de eerste afspraken gemaakt over indirecte herkapitalisatie van Spaanse banken. In maart 2013 werd een overeenkomst bereikt over de aanpak van de Cypriotische bankencrisis.

Tijdens het onderhandelingsproces werd gesproken over een veelheid aan onderwerpen. Box 3 geeft hiervan een overzicht. Het vervolg van deze casus richt zich met name op deelname van de private sector en deelname van de nationale overheid, aangezien deze punten tot grote discussie leiden. Daarnaast besteden we aandacht aan besluitvorming over de inzet van het instrument. Dit punt vormde een minder controversieel discussiepunt dan de voorgaande onderwerpen, maar was voor Nederland niettemin van groot belang.

Box 3: Thema’s tijdens de onderhandelingen

Een aantal thema’s kwam tijdens de onderhandelingen voortdurend terug:

- Het doorbreken van de link tussen overheden en banken. Sommige lidstaten zagen met name Europese risicodeling als oplossing. Andere lidstaten vonden daarentegen dat dit het probleem slechts van nationaal naar Europees niveau verlegde, en geen structurele oplossing was.
- De verdeling van risico’s tussen de publieke en private sector.
- De manier waarop problemen in de bankensector die een gevolg waren van beleid uit het verleden zouden worden geadresseerd.
- Voor al deze onderwerpen speelde het belang van prikkels in meer of mindere mate een rol. Private partijen moeten zich bewust zijn van risico’s en hiervan de eventuele kosten dragen. Overheden moeten goed beleid voeren. De vraag was in welke mate deze prikkels van belang waren als gevolg van het optuigen van een gemeenschappelijk vangnet.

Deze thema’s kwamen terug in de discussies over onder meer de toegangscriteria voor het instrument, beslag op de capaciteit van het fonds, retroactieve toepassing, besluitvorming en

deelname van de private sector en nationale overheden. Hieronder wordt op deze onderwerpen dieper ingegaan.

Beslag op capaciteit fonds

De totale leencapaciteit van het ESM is € 500 miljard. Tijdens de onderhandelingen over het instrument voor directe herkapitalisatie moest ook worden vastgesteld wat het maximale beslag van dit instrument op de totale leencapaciteit van het fonds zou zijn.

Conditionaliteit

Bij de vormgeving van ESM-programma's wordt een *Memorandum of Understanding* (MoU) opgesteld waarin voorwaarden zijn geformuleerd die gelden voor de noodsteun. In het geval van steun aan lidstaten worden vooral hervormingen en vergaande bezuinigingen als voorwaarden gesteld. In het geval van indirecte bankensteun hebben de voorwaarden met name betrekking op herstructurering van de financiële sector en bankentoezicht. Het was de vraag hoe voorwaarden zouden worden vormgegeven bij gebruik van het instrument voor directe herkapitalisatie.

Toegangscriteria

De discussie over de toegangscriteria had met name betrekking op de eisen waaraan een aanvragende lidstaat en de desbetreffende bank moesten voldoen om in aanmerking te komen voor directe herkapitalisatie. Zo was het bijvoorbeeld de vraag of er alleen steun moest worden verleend aan banken die levensvatbaar en systeemrelevant zijn en wat voor omstandigheden beroep op het instrument rechtvaardigen.

Retroactieve toepassing van het instrument

Retroactieve toepassing van het instrument is het omzetten van eerdere bankensteun via de nationale overheid in directe ESM-steun. Hierdoor zou een deel van de staatsschuld van lidstaten die hun banken al van steun hadden voorzien worden overgeheveld naar Europees niveau.

Bail-in

Een '*bail-in*' is een gevleugelde term voor deelname van de private partijen aan de herkapitalisatie of afwikkeling van een bank. In tegenstelling tot een '*bail-out*', waarbij de belastingbetaler aan de lat staat, worden bij een *bail-in* de kosten neergelegd bij private partijen. De regels van de *bail-in* zijn vastgelegd in de Bank Recovery and Resolution Directive (BRRD). Bij toepassing van *bail-in* worden verliezen in eerste instantie verhaald op aandeelhouders en achtergestelde schuldhouders, en vervolgens op houders van reguliere ongedekte obligaties. Pas wanneer de verliezen voor deze beleggers zijn opgelopen tot acht procent van de bankbalans mogen resolutiefondsen of publieke financiering worden ingezet.

Legacy assets

Legacy assets refereert aan problemen bij banken, zoals non-performing loans of onverwachte verliezen, die zijn ontstaan in de tijd dat het bankentoezicht nog volledig op nationaal niveau was geregeld. Deze risico's zouden zich ook na de kapitaalinjectie van het ESM kunnen materialiseren. Het adresseren van *legacy assets* was daarom een belangrijk onderdeel van de discussie over directe herkapitalisatie.

Skin in the game

Skin in the game is een veelgebruikt aforisme in de bedrijfseconomie waarmee wordt bedoeld dat de partij die grote invloed heeft op het welslagen van een investeringsproject ook een (geldelijk) belang heeft in de investering en dientengevolge is blootgesteld aan de onderliggende risico's. Uitgangspunt hierbij is dat dit de stabiliteit van een investering waarborgt. In de context van directe herkapitalisatie doelt *skin in the game* op deelname van de aanvragende lidstaat aan de

bankensteun. Dit moest de andere lidstaten de garantie geven dat de aanvragende lidstaat geen misbruik zou maken van het instrument. Oftewel, *skin in the game* diende ter preventie van '*moral hazard*' bij de aanvragende lidstaat.

Besluitvorming over gebruik van het instrument

Normaliter besluiten de ministers van Financiën in de raad van gouverneurs op basis van unanimiteit over de inzet van ESM-instrumenten. Wanneer de financiële of economische houdbaarheid van de eurozone in gevaar is kan er echter ook gebruik worden gemaakt van de noodprocedure, die in werking treed als 85 procent van de lidstaten instemt. Tijdens de onderhandelingen kwam de vraag naar boven of de noodprocedure ook van toepassing moest zijn op het instrument voor directe herkapitalisatie.

6.3. Nederlands standpunt

Het besluit over de introductie van een instrument voor directe herkapitalisatie werd genomen tijdens de Eurozonetop van eind juni 2012. In de Geannoteerde Agenda voor de Eurozonetop, die naar de Tweede Kamer is gestuurd, werd verwezen naar een Kamerbrief van september 2011, waarin het Nederlandse standpunt ten aanzien van een Europese Bankenunie is opgenomen.[57] Het Nederlandse standpunt ten aanzien van de vormgeving van directe herkapitalisatie is concreet uiteengezet in een brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer (1 oktober 2012) bij de start van de TFCA-onderhandelingen en in de Kamerbrief over de voortgang van de onderhandelingen (6 februari 2013).[58] De voorwaarden die zijn opgesomd in deze Kamerbrieven vormden de kern van het Nederlandse standpunt. Nederland was in beginsel gereserveerd ten opzichte van directe herkapitalisatie van banken door het ESM, omdat de vicieuze cirkel tussen banken en overheden niet naar EU-niveau zou moeten worden verschoven. In plaats daarvan zouden structurele kwetsbaarheden in de bankensector moeten worden aangepakt. Een andere verklaring was materieel van aard: Nederland wilde niet via het ESM opdraaien voor problemen van banken in andere lidstaten, vooral wanneer deze problemen een gevolg waren van wanbeleid in het verleden.

Tegen deze achtergrond heeft Nederland een aantal strikte voorwaarden geformuleerd voor gebruik van het instrument. In de Kamerbrieven van oktober 2012 en februari 2013 is een aantal institutionele eisen uiteengezet. Zo was het was voor Nederland van belang dat de BRRD en de richtlijn inzake depositogarantie (depositogarantiestelsel (DGS)) aangenomen waren, voordat het ESM de mogelijkheid had om banken te herkapitaliseren. Dit was nodig om een gelijk speelveld tussen de lidstaten te creëren. Mocht afronding van deze trajecten onmogelijk blijken, dan luidde het Nederlandse standpunt dat de nationale wetgeving van de aanvragende lidstaten op een aantal belangrijke punten (waaronder raamwerk voor *bail-in*) op zijn minst in overeenstemming diende te worden gebracht met deze richtlijnvoorstellen.

Daarnaast was het voor Nederland essentieel dat de lidstaten op basis van onderlinge overeenstemming zouden beslissen over het inzetten van het instrument, conform de normale stemprocedure in het ESM. Individuele lidstaten hebben bij besluitvorming op basis van onderlinge overeenstemming de facto een veto, maar kunnen de besluitvorming niet blokkeren door middel van stemonthouding. De noodprocedure – die in werking treedt op basis van een meerderheid van 85 procent en normaliter onderdeel is van ESM-instrumenten – mocht niet gelden voor het herkapitalisatie-instrument. De andere voorwaarden die golden voor de overige ESM-instrumenten – zoals het opstellen van een *Memorandum of Understanding* bij iedere reddingsoperatie – moesten volgens Nederland ook gelden voor het instrument voor directe herkapitalisatie.

[57] Kamerstukken II 2011-2012, 21 501-07 nr. 839.
[58] Kamerstukken II 2011-2012, 21501-07 nr. 946; Kamerstukken II 2012-2013 21501-07 nr. 1008.

Verder wilde Nederland duidelijke toegangscriteria opstellen waaraan een bank en lidstaat zouden moeten voldoen om in aanmerking te komen voor directe herkapitalisatie. Allereerst moest de lidstaat zelf in geen geval in staat zijn om volledige steun te bieden. Daarnaast moest de bank systeemrelevant zijn en zonder afwikkeling met publieke steun een gevaar vormen voor de financiële stabiliteit van de lidstaat of de eurozone als geheel. Daarbij moesten alleen potentieel levensvatbare banken worden geherkapitaliseerd.

Wat betreft de vormgeving van het instrument was het voor Nederland van belang dat de prikkels bij zowel banken, hun aandeelhouders en crediteuren, als nationale overheden, zo zouden liggen dat het ESM alleen zou worden gebruikt als laatste redmiddel. Dit zou *moral hazard* moeten tegengaan en het uiteindelijke beslag op de ESM-capaciteit beperken. Om dit te bewerkstelligen heeft Nederland vanaf het eerste moment ingezet op een zogenaamde drietrapsraket. Eerst moesten private verliezen worden genomen. Private deelname betekende concreet dat er *bail-in* door aandeelhouders, schuldeisers en obligatiehouders zou plaatsvinden. Na betrokkenheid van de private sector zouden aansluitend nationale publieke middelen moeten worden aangewend; ook de lidstaat moest volgens Nederland zijn belang nemen in een kapitaalinjectie. Pas hierna zouden ESM-fondsen mogen worden aangewend.

Het Nederlandse argument voor 'burden sharing' met de betreffende lidstaat was tweeledig: deelname van de nationale overheid moest enerzijds zorgen voor *skin in the game* en derhalve *moral hazard* tegengaan, en anderzijds een buffer vormen tegen *legacy assets*. Het principe van *legacy assets* werd voor het eerst beschreven in een gezamenlijke verklaring van Nederland met Duitsland en Finland in september 2012.[59] Volgens Nederland moesten deze verliezen uit het verleden een verantwoordelijkheid blijven van nationale overheden. Hetzelfde gold voor verliezen die tot uiting zouden komen onder Europees toezicht, maar wel het gevolg waren van (tekortkomend) nationaal toezicht in het verleden. Met het oog op *legacy assets* stond Nederland ook zeer sceptisch tegenover steun aan zogenaamde 'bad banks', die speciaal waren opgericht om 'slechte activa' van banken te beheren, en retroactief gebruik van het instrument.

6.4. Het krachtenveld

Het krachtenveld heeft het hele onderhandelingsproces vrijwel vastgelegen, zowel wat betreft de institutionele als materiële en beleidsmatige aspecten van het instrument. De hardheid van standpunten is gedurende de onderhandelingen wel aan verandering onderhevig geweest.
De Europese Commissie en een aantal lidstaten die overwegend te kampen hadden met een kwetsbare bankensector waren eenduidig – zij wilden het instrument het liefst zo snel mogelijk in werking laten treden. Enkele van deze landen hadden via een macro-economisch aanpassingsprogramma of een specifiek bankenprogramma hiervoor steun ontvangen. Deze landen hoopten wellicht zelf, met terugwerkende kracht, nog gebruik te kunnen maken van het nieuwe instrument.

Ook het ESM stond positief ten aanzien van het instrument en benadrukte het belang van het doorbreken van de link tussen overheden en banken. Hetzelfde gold voor de ECB, die van mening was dat een gemeenschappelijk bankenvangnet een fundamenteel onderdeel van de muntunie zou moeten uitmaken.

Nederland werd in het stellen van strikte voorwaarden gesteund door Duitsland en Finland, die op dezelfde lijn zaten wat betreft zorgen over onder andere het gevaar van *moral hazard* en beslag op schaarse ESM-leencapaciteit. Naast de uitgesproken voor- en tegenstanders was er ook een groep lidstaten die minder uitgesproken en actief was in de onderhandelingen.

[59] Kamerstukken II 2012-2013, 21 501-07 nr.945.

6.5. Uitkomst van de onderhandelingen

Uiteindelijk werd in december 2014 het ESM-instrument voor directe herkapitalisatie van banken geactiveerd. De totale leencapaciteit van het herkapitalisatie-instrument werd vastgesteld op €60 miljard. Aan deze directe steun aan banken werden verschillende, strikte voorwaarden verbonden, zo zou directe herkapitalisatie alleen als laatste redmiddel kunnen worden gebruikt. Ten aanzien van de eerder genoemde belangrijkste kwesties werd besloten: (1) dat de private sector meebetaalt aan de kapitaalinjectie door middel van een diepe *bail-in*; (2) dat de lidstaat waar de bank is gevestigd zowel via een initiële als via een parallelle bijdrage moet meebetalen aan steun, met het oog op respectievelijk *legacy assets* en *skin in the game* en (3) dat over zowel het inzetten van het instrument als over het vrijgeven van de tranches respectievelijk de raad van gouverneurs en de raad van directeuren van het ESM beslissen op basis van onderlinge overeenstemming.

6.6. Reconstructie van het beleidsproces

Juni 2012 – Eurozonetop

Voor de Europese Raad van 28 en 29 juni 2012 stond versterking van de EMU op de agenda. Herman van Rompuy had een rapport opgesteld onder de naam '*Towards a genuine economic and monetary union'* en de regeringsleiders zouden hier over spreken. Tijdens de bijeenkomst werd in de nacht van 28 op 28 juni ook in euroverband gesproken over de actuele situatie in de eurozone. Bij deze besprekingen werden maatregelen overeengekomen en enkele piketpalen geslagen die, in samenhang bezien, een belangrijke stap vormden in de aanpak van de schuldencrisis.[60] Zo werd besloten om zo snel mogelijk over te gaan tot een Europees bankentoezicht en, wanneer dit toezicht effectief was, tot de mogelijkheid voor directe herkapitalisatie door het ESM.
De mogelijkheid van een instrument voor directe herkapitalisatie was voorafgaand aan de Eurozonetop niet besproken in de Eurogroep en werd ook niet genoemd in het rapport van Van Rompuy. Wel was de mogelijkheid kort aangestipt in het achterliggende document van de jaarlijkse aanbevelingen voor de eurozone.[61] Van Rompuy, de Commissie en een aantal zuidelijke lidstaten grepen de zorg van veel landen over de link tussen overheden en hun bankensector aan om een discussie te voeren over de mogelijkheid van directe herkapitalisatie van banken door het ESM.

Volgens verschillende respondenten stond Nederland in beginsel erg geserveerd tegenover directe herkapitalisatie van banken door het ESM. In eerste instantie leefde in Nederland de vraag of directe herkapitalisatie van banken door het ESM in strijd was met het ESM-verdrag en hierdoor juridisch onhaalbaar was. In het verslag aan de Tweede Kamer is hierover opgenomen dat er vooralsnog vanuit werd gegaan dat een verdragswijziging niet nodig was, maar dat hierover nog onduidelijkheid bestond.

Nederland heeft zich in de bespreking hard gemaakt voor het belang van Europees toezicht en de volgtijdelijkheid van stappen: eerst toezicht, dan pas directe herkapitalisatie door het ESM. Tot tevredenheid van Nederland werd deze koppeling uiteindelijk letterlijk opgenomen in het publieke statement van de top. De Commissie zou de plannen voor een gezamenlijk bankentoezicht op korte termijn vormgeven. Met deze verklaring werd het Nederlandse standpunt van gecentraliseerd bankentoezicht ingewilligd – met als keerzijde dat er ook een instrument voor directe herkapitalisatie zou komen. Vanaf het moment dat het instrument voor directe herkapitalisatie onontkoombaar was heeft Nederland ingezet op strikte eisen voor gebruik en vormgeving van het instrument.

Zomer 2012 – aanloop naar de onderhandelingen

7Tijdens de zomer van 2012 werd een team geformeerd dat het technische standpunt van Nederland ten aanzien van Europees bankentoezicht en directe herkapitalisatie verder uitwerkte.

[60] Kamerstukken II 2012-2013, 21 501-20 nr. 668.
[61] Europese Commissie, 'Commission Staff Working Document' (versie 16 oktober 2015), http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2012_euroarea_en.pdf (30 mei 2012).

Daarnaast was er contact met gelijkgestemden over de implicaties van de besluiten die waren genomen. In 2011 vond een samenkomst van de ministers van Finland en Duitsland in Berlijn plaats, waarbij de drie lidstaten overeenkwamen om meer samen te werken op de verschillende eurodossiers.

Op 25 september 2012, voordat het onderhandelingsproces begon, kwamen de ministers van Duitsland, Finland en Nederland opnieuw samen, ditmaal in Helsinki. De drie landen brachten na hun overleg in Helsinki een gezamenlijke verklaring naar buiten.[62] In het gezamenlijke statement werd benadrukt dat effectief Europees bankentoezicht een *conditio sine qua non* was voor directe bankensteun. Daarnaast werd voor directe herkapitalisatie een aantal eisen uiteengezet met betrekking tot besluitvorming, retroactieve steun en het hanteren van de drietrapsraket.

Het belangrijkste onderdeel van het Helskini-statement bleek echter de introductie van het concept van *legacy assets*. Dit werd direct opgepikt en breed uitgemeten in de internationale pers. Zo publiceerde de *Financial Times* dezelfde avond nog een artikel op de website, dat een dag later ook in de geprinte editie verscheen.[63] Volgens verschillende media betekende de verwijzing naar *legacy assets* de dolksteek voor het instrument: banken die op dat moment in de problemen verkeerden kwamen volgens deze lezing niet in aanmerking voor directe herkapitalisatie.[64] Dit impliceerde ook dat de indirecte bankenprogramma's, waar een aantal lidstaten gebruik van had gemaakt, niet zouden worden omgezet in directe steun. De verklaring leidde tot grote onvrede bij sommige lidstaten. Zo kwam de ambassadeur van een grote lidstaat langs bij het ministerie om de officiële onvrede van zijn regering te delen. De opvatting dat de verklaring het einde betekende voor het instrument is uiteindelijk prematuur gebleken; het instrument is er immers toch gekomen. Desalniettemin had de verklaring volgens meerdere respondenten tot gevolg dat *legacy assets* een belangrijke rol zou spelen in de verdere onderhandelingen over het instrument.

Najaar 2012 – onderhandelingen TFCA

De onderhandelingen in de TFCA startten in oktober 2012. Het was in de eerste fase van onderhandelingen vooral de vraag hoe het nieuwe instrument zich verhield tot de richtsnoeren en het beleid van het ESM, en welke implicaties dit had voor de vormgeving. Daarnaast werden belangrijke voorwaarden die lidstaten aan het instrument stelden op tafel gelegd. Deze eerste fase van besprekingen duurde tot januari 2013, waarna de belangrijkste discussiepunten aan de EWG en de Eurogroep werden voorgelegd. Deze politieke discussies leidden tot een akkoord over de belangrijkste kenmerken van het instrument; dit vormde de basis voor verdere onderhandelingen in de TFCA vanaf juni 2013 over de technische en juridische uitwerking van het instrument.

De onderhandelingen vanaf oktober 2012 vonden plaats op basis van een discussiestuk van de Europese Commissie. De Commissie zat tijdens de beginfase van de onderhandelingen in de schrijfstoel. Het ESM was bij aanvang van de onderhandelingen als organisatie nog in de opstartfase. Nederland heeft in de TFCA consequent vastgehouden aan standpunten die uiteen waren gezet in de Kamerbrieven en de Helskini-verklaring. Ook tijdens de onderhandelingen in de TFCA trok Nederland intensief op met zijn coalitiegenoten. Volgens respondenten kenden ook de lidstaten die minder strikte eisen aan gebruik van het instrumenten wilden stellen een onderhandelingscoördinatie.

Volgens verschillende Nederlandse respondenten heeft Nederland, gegeven de onvermijdelijkheid van de komst van het instrument, er bewust voor gekozen om binnen de TFCA-onderhandelingen de standpunten zo strikt mogelijk uit te dragen. Hierdoor ontstond ruimte voor compromissen bij de onderhandelingen in de EWG en de Eurogroep. De Nederlandse delegatie werd in deze houding gesteund door de Tweede Kamer, die over het algemeen ook strikte voorwaarden aan het gebruik

[62] Kamerstukken II 2012-2013, 21 501-07 nr. 945.
[63] Peter Spiegel, 'Eurozone deal over bank bailout in doubt' (versie 12 september 2015), http://www.ft.com/intl/cms/s/0/5798ec4e-0730-11e2-b148-00144feabdc0.html#axzz3qzW6c8Rf (25 september 2012).
[64] Ibid.; NRC Handelsblad, 'De Jager c.s. leggen nieuw noodfonds aan banden' (versie 10 september 2015), http://www.nrc.nl/handelsblad/2012/09/26/de-jager-cs-leggen-nieuw-noodfonds-aan-banden-12464927 (26 september 2012).

van het instrument wilde stellen.[65] Verschillende respondenten gaven aan dat verwijzing naar de opvattingen van het parlement de positie van Nederland in de onderhandelingen versterkte. Tegelijkertijd speelde de Nederlandse delegatie waar mogelijk een constructieve rol, door bijvoorbeeld concrete voorstellen in te brengen en mee te denken over de technische vormgeving (bijvoorbeeld bij de technische uitwerking van de concepten *legacy assets* en *skin in the game*).

Nederland is in de TFCA, met name in de beginfase van de onderhandelingen, zeer actief geweest in het voor het voetlicht brengen van de eigen standpunten. Waar de meeste lidstaten de eerste voorstellen afwachtend tegemoet traden, gaf Nederland tijdens de eerste bespreking in de TFCA direct zijn input op het discussiestuk. Een van de Nederlandse respondenten gaf aan dat de reden dat Nederland op dat moment al een technisch uitgewerkte lijn had kan worden toegeschreven aan de werking van het Nederlandse ambtenarenapparaat: Nederland had simpelweg meer ambtelijke capaciteit dan kleinere lidstaten en snelle besluitvormingsprocedures. Door in een vroeg stadium een interpretatie te geven van de ideeën van de Commissie kon Nederland volgens verschillende respondenten het verdere verloop van het onderhandelingsproces beïnvloeden. Te meer daar besluiten over de vormgeving van het instrument zouden worden genomen op basis van unanimiteit, kon de lidstaat die in een vroeg stadium actief was zijn stempel drukken op het proces. Zo bestond onder de lidstaten in de TFCA na twee maanden al brede overeenstemming over het principe van de drietrapsraket. De precieze uitwerking van de drietrapsraket zou echter meer discussie opleveren.

Waar Nederland tijdens deze eerste fase van de onderhandelingen had gedacht met de vormgeving van *bail-in* binnen het instrument voor directe herkapitalisatie een precedent te scheppen voor de BRRD (toen nog RRD geheten), werden al snel de BRRD-onderhandelingen leidend. Een respondent gaf aan dat Nederland in eerste instantie de intentie had om in de vormgeving van het instrument expliciet op te nemen dat ook senior-obligatiehouders hun verliezen moesten nemen. Dit zou vervolgens het kader moeten scheppen voor *bail-in* binnen de BRRD. Veel andere lidstaten, evenals de Commissie, vonden echter dat deelname aan de herkapitalisatie alleen moest gelden voor junior-obligatiehouders. Vervolgens is in de TFCA overeengekomen dat private deelname binnen directe herkapitalisatie zou worden gekoppeld aan *bail-in* volgens de BRRD (waarin uiteindelijk het principe van diepe *bail-in*, inclusief senior-obligatiehouders, is vastgelegd)

De discussies over het adresseren van *legacy assets* en het exacte aandeel van de lidstaat werden concreter vanaf november 2012. Over het niveau van deelname van de lidstaat bestond een groot verschil van opvatting tussen de lidstaten. Voor Nederland en zijn bondgenoten was het essentieel dat de aanvragende lidstaat *skin in the game* had. Een groot aantal andere lidstaten was evenals de Commissie echter van mening dat dit zou impliceren dat de vicieuze link tussen overheden en banken niet zou worden doorbroken. Voor deze lidstaten was publieke deelname tijdelijk; dit zou worden opgeheven op het moment dat Europees toezicht volledig operationeel zou zijn. Nederland heeft zich in de verschillende fora consequent tegen deze argumentatie verzet.

Directe herkapitalisatie betekende volgens Nederland namelijk per definitie dat de link tussen overheden en banken zou blijven bestaan, zij het op een ander niveau. In plaats van één overheid, stonden nu alleen meerdere overheden garant voor problemen bij banken. De Nederlandse strategie in de technische discussie over *legacy assets* (zie box 4) is exemplarisch voor de houding van Nederland in het TFCA-proces: enerzijds werd vastgehouden aan duidelijke principes, en anderzijds werd op basis van deze principes meegedacht over de technische vormgeving van het instrument.

---

[65] De opvatting van de Tweede Kamer wordt bijvoorbeeld bevestigd in de breed gedragen motie van Kamerlid Van Haersma-Buma van 26 juni 2013 (Kamerstukken II 2012-2013, 21 501-20 nr. 803).

Box 4: Technische uitwerking deelname lidstaat

Nederland heeft vanaf het begin van het onderhandelingsproces consequent het standpunt uitgedragen dat *legacy assets* voor rekening moesten zijn voor de aanvragende lidstaat. De praktische uitwerking hiervan was echter lastig: alle bezittingen die op dat moment op de balansen van Europese banken stonden waren welbeschouwd erfenissen uit het verleden.

Om *legacy assets* te adresseren heeft Nederland in de TFCA voorgesteld om de betreffende lidstaat de herkapitalisatie tot 4,5% van het kernkapitaal (CT1) voor zijn rekening te nemen (conform de Basel 3-eis). Dit Nederlandse voorstel kon op steun van de bondgenoten van Nederland rekenen. Dit betekende echter niet dat de coalitie vond dat een lidstaat verder moest zijn gevrijwaard van kapitaalinleg; een lidstaat moest immers ook *skin in the game* hebben.

De systematiek die de Commissie vervolgens voorstelde deelde dit uitgangspunt, maar in de praktische uitwerking was *skin in the game* onvoldoende gewaarborgd. In het voorstel van de Commissie werd een lidstaat wel verplicht, indien de bank in het basisscenario minder dan 4,5% kernkapitaal zou hebben, het kernkapitaal aan te vullen tot 4,5%. Het ESM zou dan het kernkapitaal aanvullen tot 9% in het zwaarste stress-scenario. Op het moment dat een bank in het basisscenario meer dan 4,5% kernkapitaal zou hebben, zou de lidstaat door middel van cofinanciering bijdragen aan de kapitaalinjectie van het ESM tot 9% van het kernkapitaal. In het voorstel van de Commissie zou de bijdrage van de lidstaat boven de 4,5% kernkapitaal ongeveer neerkomen op een deelname van 2- tot 5% van de ESM-investering.

Dit voorstel was voor Nederland onacceptabel. Ten eerste werd een lidstaat amper gedwongen kapitaal in te leggen op het moment dat het kernkapitaal van de bank net onder de 4,5% zou uitkomen. Om klimeffecten te voorkomen was het voor Nederland van belang dat de lidstaat ook betrokken zou zijn bij de kapitaalinjectie boven de 4,5% kernkapitaal. Ten tweede was de deelname van de lidstaat boven de 4,5% kernkapitaal volgens Nederland veel te laag.

In december 2012 gaven Nederland en een bondgenoot in de TFCA aan dat deze bijdrage eerder rond de 20 à 30% van de ESM-investering zou moeten zijn. Volgens de Commissie zou dit echter betekenen dat er problemen zouden ontstaan bij ESM-steun aan een grote bank in een kleine lidstaat. Er werd door Nederland en zijn bondgenoten echter bewust zo hoog mogelijk ingezet.

Ten aanzien van besluitvorming heeft Nederland vanaf de eerste TFCA-bijeenkomst in oktober consequent benadrukt dat de noodprocedure niet mocht gelden voor het instrument voor directe herkapitalisatie. Er waren echter weinig medestanders binnen de TFCA. Duitsland had zich met de Helskinki-verklaring in feite losjes gecommitteerd aan unanimiteit in de besluitvorming, waar dit voor grote lidstaten eigenlijk niet van belang was. Duitsland had immers op basis van de verdeelsleutel binnen het ESM een stemweging van ruim 27% en hiermee ook binnen de noodprocedure een veto in handen. De Duitsers voelden dan ook weinig noodzaak om dit punt actief te bevechten in de TFCA.

Uiteindelijk zou iedere lidstaat akkoord moeten gaan met de voorwaarden van het instrument en Nederland was bereid om de wijze van besluitvorming over het inzetten van instrument op politiek niveau uit te onderhandelen. Dit was volgens meerdere respondenten cruciaal om dit onderhandelingspunt binnen te halen. Uiteindelijk is op verzoek van Nederland expliciet vastgesteld dat een besluit over toepassing van het instrument alleen in onderlinge overeenstemming zou kunnen worden genomen. Binnen de TFCA werd uiteindelijk overeengekomen om de besluitvormingsprocedure expliciet vast te leggen in het instellingsbesluit.

In december 2012 spraken de regeringsleiders tijdens de Europese Raad de intentie uit dat het operationele raamwerk van het instrument voor juni 2013 moest zijn uitgewerkt. Belangrijke toevoeging ten opzichte van juni 2012: binnen dit operationele raamwerk zouden ook *legacy assets*

moeten worden gedefinieerd. Daarnaast kwamen de regeringsleiders overeen dat er voor juni 2013 ook een akkoord moest zijn over de BRRD.[66]

Eerste helft 2013 – onderhandelingen in de EWG en de Eurogroep

In januari 2013 werd een tussentijds rapport met openstaande punten door de TFCA voorgelegd aan de EWG. In dit rapport was al opgenomen dat de private sector zou meebetalen aan de herkapitalisatie conform de BRRD. Tijdens de eerste besprekingen in de EWG stelden verschillende lidstaten *legacy assets* synoniem aan *burden sharing*. Op deze manier hoopten deze lidstaten te bewerkstelligen dat de bijdrage van de nationale overheid werd beperkt tot het adresseren van *legacy assets*. Nederlands heeft hierbij benadrukt dat naast een nationale bijdrage om *legacy assets* te adresseren, ook *skin in the game* essentieel was. Daarnaast heeft Nederland volgens verschillende respondenten in de EWG consequent naar voren gebracht dat een diepe *bail-in* van private partijen het beste instrument was om de link tussen overheden en banken te doorbreken. De discussie in de EWG voltrok zich dus grofweg volgens dezelfde lijnen als de discussie in de TFCA.

Op 21 januari 2013 werd de Nederlandse minister van Financiën benoemd tot voorzitter van de Eurogroep. Volgens verschillende respondenten betekende dit dat Nederland samen met de grote lidstaten en Europese instellingen aansloot aan de tekentafel van dit soort akkoorden, waar dit zonder het voorzitterschap van de minister als middelgrote lidstaat niet zonder meer het geval zou zijn geweest.

Tijdens deze bijeenkomst van de ministers van Financiën is het instrument tevens voor het eerst weer op politiek niveau besproken. De eerste discussie tussen de ministers over de vormgeving van het instrument leidde tot weinig concrete voortgang of richting. Wel werd overeengekomen dat de TFCA opnieuw technisch zou uitwerken wat de ministers op politiek niveau zouden besluiten. Voorafgaand aan de bijeenkomst van de Eurogroep in februari 2013 identificeerde de EWG vijf belangrijke punten waar op politiek niveau richting aan moest worden gegeven: (1) de evolutie van het instrument en de link met de Bankenunie, (2) de leencapaciteit van het instrument, (3) de toegangscriteria, (4) retroactieve toepassing van het instrument en (5) *burden sharing* en *legacy assets*. Tot juni 2013 zou er maandelijks in de Eurogroep door de ministers van Financiën worden onderhandeld over de vormgeving van het instrument, waarbij iedere maand een ander openstaand punt op de agenda zou staan. Zoals gebruikelijk vond er voorafgaand aan de Eurogroep-bijeenkomsten telkens een bespreking in de EWG plaats.

In februari werd er in de Eurogroep gesproken over de link met de Bankenunie en het maximale beslag van het instrument op het ESM. Hier was vooral van belang wat er zou gebeuren met het instrument voor directe herkapitalisatie wanneer het Europees resolutiemechanisme operationeel zou zijn. Er is gedurende het gehele onderhandelingstraject relatief weinig discussie geweest over capaciteit die beschikbaar zou worden gemaakt voor directe herkapitalisatie. Ook voor Nederland was dit geen belangrijk onderhandelingspunt. Doordat de lidstaten op basis van onderlinge overeenstemming zouden beslissen over gebruik van het instrument was er al sprake van een impliciete limiet op de capaciteit. Lidstaten zouden immers een veto kunnen uitspreken indien zij van mening waren dat de stabiliteit van het ESM in het geding was. Het ESM zelf gaf aan dat een capaciteit van €60 miljard de kredietbeoordeling van het fonds niet in gevaar zou brengen.

Op 4 maart bespraken de ministers van Financiën in de Eurogroep retroactief gebruik en de toegangscriteria van het instrument. Een grote lidstaat gaf aan de optie voor retroactief gebruik van het instrument te willen openhouden en per casus te willen beoordelen. Een enkele lidstaat maakte zich tijdens deze bespreking hard voor retroactief van het instrument voor de eigen bankensector. Andere lidstaten maakten in de loop van 2013 bekend retroactief gebruik van directe herkapitalisatie niet meer na te streven. Duitsland had zich in oktober 2012 opnieuw

[66] De conclusies van deze Europese Raad zijn te vinden op: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-205-2012-INIT/en/pdf.

publiekelijk uitgesproken tegen retroactief gebruik van het instrument en hiermee in feite de lijn van de Helskinki-verklaring bevestigd.

Volgens één respondent speelde bij het feit dat deze lidstaten afzagen van retroactief gebruik mee dat er, naarmate het onderhandelingsproces vorderde, steeds striktere voorwaarden werden gesteld aan lidstaten die een beroep op het instrument zouden doen. In de eerste tussentijdse rapportage van de TFCA aan de EWG werd opgenomen dat alleen een beroep kon worden gedaan op directe herkapitalisatie indien de schuldhoudbaarheid van de overheid in het geding was. Dit betekende volgens verschillende lidstaten dat een aanvraag voor gebruik van het instrument een negatief signaal zou afgeven aan financiële markten. Financiële markten zouden een verzoek kunnen vertalen in hogere risicopremies op staatsobligaties van de aanvragende lidstaat, wat weer negatieve gevolgen zou kunnen hebben voor de overheidsfinanciën. Het feit dat lidstaten afzagen van directe herkapitalisatie illustreert dat naarmate de onderhandelingen vorderde het instrument aan aantrekkingskracht had verloren, nog voordat overeenstemming was bereikt. Verschillende respondenten wezen erop dat het instrument ook aan aantrekkingskracht verloor door de introductie van het OMT-programma (*Outright Monetary Transactions*) van de ECB, waardoor de risicopremies op staatsobligaties daalden en de rust op financiële markten terugkeerde.

Nederland heeft in de discussie over retroactief gebruik van het instrument vooral aangekaart dat de schaarse middelen van het instrument niet zouden moeten worden gebruikt voor problemen die al waren opgelost. Nederland had grote bedenkingen bij het mogelijk omzetten van indirecte bankensteun in directe ESM-leningen en wilde vooral niet vooruitlopen op individuele gevallen, daar dit de deur open zou zetten voor meer aanvragen. De indirecte bankensteun in bestaande ESM-programma's voor Ierland, Portugal, Griekenland en Spanje bedroeg in totaal € 150 miljard.

De discussie over de vormgeving van het instrument verschoof in maart 2013 naar de achtergrond naarmate de situatie in Cyprus nijpender werd. Volgens verschillende respondenten had het akkoord met Cyprus (zie box 5) tot gevolg dat *bail-in* een aanvaardbare manier werd om problemen in de bancaire sector aan te pakken. Dit sloot tevens aan bij het standpunt dat Nederland al meermaals in de verschillende fora naar voren had gebracht: alleen door middel van *bail-in* zou de vicieuze cirkel tussen banken en overheden doorbroken kunnen worden.

Box 5: Problemen bankensector Cyprus

De twee grootste Cypriotische banken (Bank of Cyprus en Laiki Bank) waren in 2011 in de problemen gekomen door hun blootstelling aan de noodlijdende Griekse economie. In oktober van dat jaar hadden beide banken fors moeten afschrijven op Griekse staatsobligaties. De Cypriotische overheid kon zich sinds mei 2011 al niet meer financieren op internationale kapitaalmarkten en had in eerste instantie de problemen het hoofd geboden door middel van een noodlening van Rusland. Dit bleek echter niet toereikend en in juni 2012 deed de Cypriotische regering een aanvraag voor noodhulp.

Gegeven de omvang van de Cypriotische financiële sector zou volledige *bail-out* van de Cypriotische banken leiden tot een onhoudbare staatsschuld. Private deelname aan de herstructurering van banken was hierdoor volgens de ministers van Financiën van de eurolidstaten onontbeerlijk. Op 15 maart bereikte de Eurogroep een akkoord over een steunprogramma. Dit akkoord werd echter verworpen door het Cypriotische parlement.

Op 25 maart 2013 werd een finaal akkoord bereikt. De ministers van Financiën kwamen overeen de herstructurering te bewerkstelligen door middel van een vergaande *bail-in* van aandeelhouders, obligatiehouders en ongedekte depositohouders (deposito's groter dan € 100 duizend). Het reddingsplan voor Cyprus zou leidend zijn in de verdere onderhandelingen over bankenafwikkeling binnen de BRRD.

Op 26 juni 2013 werd in de Eurogroep een akkoord bereikt over de BRRD. De kosten voor de afwikkeling en het redden van banken zouden in eerste instantie worden neergelegd bij de private sector door middel van *bail-in*. Aandeelhouders, obligatiehouders en (ongedekte) depositohouders zouden verplicht hun verliezen nemen tot minstens 8% van de passiva is aangewend. Daarna betalen banken via het resolutiefonds mee tot maximaal 5% van de totale schulden. Pas in laatste instantie zou een beroep kunnen worden gedaan op publieke achtervang. De vormgeving en rangorde van de *bail-in* komen grotendeels overeen met de afwikkeling in Cyprus.

In april 2013 werd er in de EWG en de Eurogroep gesproken over deelname van de lidstaat en het vraagstuk van *legacy assets*. Het voorstel dat in de EWG werd besproken kwam al enigszins overeen met de Nederlandse inzet in de TFCA, waarbij een lidstaat enerzijds zou bijdragen tot 4,5% kernkapitaal om *legacy assets* te adresseren en anderzijds ook zou bijdragen aan de kapitaalinjectie van het ESM om *skin in the game* te waarborgen. Over de exacte omvang van de bijdrage bestond echter nog steeds onenigheid tussen de lidstaten. De opvattingen van de lidstaten over de parallelle bijdrage varieerde van 5% tot 30% van de kapitaalinjectie. In de EWG kwamen de lidstaten al dichter bij een compromis. In de nota die aan de ministers van Financiën werd voorgelegd werden de twee uiterste waarden voor parallelle bijdrage van de lidstaat teruggebracht tot respectievelijk 10% en 20%.

Zomer 2013 - akkoord Eurogroep over 'main features' directe herkapitalisatie en BRRD

Op 20 juni 2013 ging de Eurogroep akkoord met de belangrijkste kenmerken van het operationele raamwerk van het instrument. Een groot aantal onderdelen van dit akkoord kwam overeen met de Nederlandse opvattingen. Allereerst werd overeengekomen dat eerst *bail-in* zou plaatsvinden van aandeelhouders en crediteuren, alvorens een beroep zou worden gedaan op het ESM-instrument. De exacte rangorde en vormgeving van private deelname zou gebaseerd zijn op de BRRD.

Vervolgens zou *burden sharing* plaatsvinden met de betreffende lidstaat, waarbij de lidstaat (indien nodig) allereerst het kapitaalratio van de bank in lijn zou brengen met de Basel 3-eis van 4,5% om *legacy assets* te adresseren. Vervolgens zou de lidstaat 20% aan de kapitaalinjectie moeten bijdragen gedurende de eerste twee jaar en 10% gedurende de daaropvolgende jaren, teneinde *skin in the game* te waarborgen. De lidstaten zouden beslissen over gebruik van het instrument op basis van onderlinge overeenstemming. Retroactief gebruik van het instrument zou per casus worden bekeken en ook worden besloten op basis van onderlinge overeenstemming.

Februari 2014 – december 2014

Volgens verschillende respondenten is Nederland vanaf het 'main features akkoord' minder actief geweest. De belangrijkste eisen voor gebruik van het instrument waren immers al ingewilligd. In december 2013 werd formeel overeenstemming bereikt in het Europese parlement over de BRRD. Vanaf dat moment richtte de discussie over het instrument voor directe herkapitalisatie zich voornamelijk op het niveau van deelname van de private sector tot het moment dat de BRRD-regels ten aanzien van *bail-in* in werking zouden treden, in januari 2016.

Veel lidstaten – gesteund door de Commissie en de ECB – waren van mening dat de staatssteunregels van 2013 zouden moeten worden toegepast tot de inwerkingtreding van de BRRD. Dit zou betekenen dat afschrijving alleen zou gelden tot en met junior-obligatiehouders; de exacte omvang van de afschrijving zou dus worden bepaald op basis van de balansstructuur van de bank. Nederland en zijn bondgenoten waren echter de mening toegedaan dat vanaf de start van het instrument de BRRD-regels zouden moeten gelden. De achterliggende gedachte hierbij was dat de BRRD, in tegenstelling tot de staartsteunregels, wel voorzag in een minimale deelname van de private sector. Op basis van de BRRD-regels zou er namelijk eerste minimaal 8% van de passiva van een bank worden afgeschreven door private partijen.

Uiteindelijk is de Eurogroep in juni 2014 tot een definitief akkoord gekomen, waarbij een afschrijving van 8% van alle passiva en gebruik van het nationale resolutiefonds als voorwaarde zouden gelden tot de inwerkingtreding van de BRRD in januari 2016. Dit betekende dat afschrijving niet hoger zou kunnen liggen dan 8% van de passiva, maar ook niet lager.

6.7. Analyse

1. ***Welke instrumenten heeft het ministerie van Financiën ingezet ten behoeve van beïnvloeding?***

Allereerst heeft Nederland deelgenomen in het formele gedeelte van het onderhandelingsproces. Deze formele onderhandelingen vonden plaats op respectievelijk technisch en ambtelijk niveau plaats in de TFCA en de EWG, en op politiek niveau in de Eurogroep. In al deze gremia is Nederland bijzonder actief geweest in het voor het voetlicht brengen van het eigen standpunt.

Daarnaast heeft Nederland intensief gebruikt gemaakt van coalitievorming met andere lidstaten. Nederland trok in de onderhandelingen veel op met Finland en Duitsland, die er wat betreft de vormgeving van het instrument vergelijkbare opvattingen op nahielden.

Uit het dossieronderzoek en de gesprekken met respondenten kwam niet naar voren dat er veel contact is geweest met niet-gelijkgezinde lidstaten en de Europese instellingen. Wel gaven sommige respondenten aan dat het contact met niet-gelijkgezinde lidstaten en instellingen toenam nadat de Nederlandse minister van Financiën voorzitter werd van de Eurogroep.

Daarnaast heeft Nederland gebruik gemaakt van een aantal specifieke instrumenten. Zo heeft Nederland in de TFCA een aantal voorstellen gedaan die het eigen standpunt vertaalden naar de technische vormgeving van het instrument. Een ander tekenend voorbeeld van een specifiek instrument dat is gebruikt is de publieke verklaring met Duitsland en Finland, waarin een aantal belangrijke voorwaarden die deze lidstaten wilden stellen aan het instrument werden opgesomd.

Conclusie onderzoeksvraag 1
Het ministerie van Financiën heeft in het onderhandelingsproces over de vormgeving van het instrument voor directe herkapitalisatie een breed pallet aan instrumenten gehanteerd.

2. ***Zijn deze instrumenten consistent ingezet in de verschillende fasen van de onderhandelingen, dat wil zeggen dat de inzet van de instrumenten op een logische wijze heeft bijgedragen aan het uitdragen van het Nederlandse standpunt en aan het beïnvloeden van de uitkomst in de richting van dit standpunt?***

Om deze vraag te beantwoorden wordt allereerst gekeken hoe Nederland betrokken was bij de verschillende fasen van het beleidsproces. Hierbij wordt vervolgens expliciet ingegaan op de wijze waarop Nederland heeft deelgenomen aan de vergaderingen en op samenwerking met andere landen.

Betrokkenheid bij de fasen van het beleidsproces

Fase 1 (waarin de agenda wordt bepaald) – Nederland was niet betrokken bij eventuele discussies over het instrument voor directe herkapitalisatie voorafgaand aan de Eurozonetop. Bespreking van een dergelijk instrument stond ook niet geagendeerd voor deze bijeenkomst. Volgens enkele externe respondenten hing de optie een tijd boven de markt en was een aantal lidstaten voorstander van agendering, zodat introductie van een directe herkapitalisatie kon worden besproken. Ook werd er in het werkdocument van de Commissie bij de aanbevelingen voor de eurozone als geheel, gepubliceerd op 30 mei 2012, gerefereerd aan directe herkapitalisatie door het ESM om de link tussen overheden en banken te doorbreken.

Het feit dat Nederland niet werd betrokken kan ten dele worden toegeschreven aan de kritische houding ten aanzien van het onderwerp, in combinatie met het gewicht van Nederland. De

voorstanders van het instrument rekenden er mogelijk op dat Nederland zich terughoudend zou opstellen ten opzichte van directe herkapitalisatie. Daarbij mist Nederland het gewicht om per definitie over alle onderwerpen vooraf te worden geconsulteerd.

Tijdens de top mengde Nederland zich actief in de discussie. Daarbij stelde Nederland een belangrijke voorwaarde aan introductie van het instrument: voordat er sprake kon zijn van directe herkapitalisatie, moest een gecentraliseerd Europees toezicht op de financiële sector effectief zijn. Volgens respondenten was Nederland al geruime tijd voorstander van supranationaal Europees bankentoezicht, zoals ook blijkt uit de Kamerbrief van september 2011.[67]

Fase 2 (waarin de voorstellen worden voorbereid) – In de fase waar de voorstellen werden voorbereid was Nederland zeer betrokken. Nederland was in staat om snel een standpunt te bepalen over de vormgeving van het instrument. Direct na de Eurozonetop werd een ambtelijk team geformeerd dat richting gaf aan de besluiten die waren genomen op de top. Vervolgens zette de Nederlandse coalitie door middel van een publieke verklaring, nog voordat het onderhandelingstraject was begonnen, een aantal rode lijnen uit voor de vormgeving. Het is aannemelijk dat deze tijdige standpuntbepaling het verloop van het onderhandelingsproces heeft beïnvloed: alle elementen die waren opgenomen in de verklaring zijn immers aan bod gekomen in de onderhandelingen.

Fase 3 (onderhandelingen over de voorstellen) – Nederland is erg betrokken geweest bij de onderhandelingen over de vormgeving van het instrument. In de TFCA-onderhandelingen was Nederland met name in de beginfase erg betrokken, waar andere lidstaten juist afwachtend waren. Meerdere respondenten gaven aan dat Nederland in deze fase verschillende voorstellen heeft gedaan voor de vormgeving van het instrument. Het ligt voor de hand dat dit heeft bijgedragen aan het feit dat de retoriek van de Nederlandse coalitie (bijvoorbeeld het gebruik van de drietrapsraket) al in een vroeg stadium van het proces gemeengoed werd. Ook in de EWG en de Eurogroep was Nederland volgens externe respondenten zeer betrokken bij het onderhandelingsproces, met name tot de totstandkoming van het akkoord over de belangrijkste kenmerken van het instrument in juni 2012. In dit akkoord waren de belangrijkste voorwaarden die Nederland wilde stellen aan gebruik van instrument immers al opgenomen.

Deelname aan vergaderingen

Uit de gesprekken met respondenten kwam naar voren dat Nederland actief heeft deelgenomen aan de vergaderingen en discussies over de vormgeving van het instrument en inhoudelijk goed was voorbereid. De discussie over *legacy assets* is een goed voorbeeld van de wijze waarop Nederland, ondanks een hard standpunt, op actieve en constructieve wijze heeft meedacht over de wijze waarop dat standpunt vorm kon krijgen in concrete voorstellen. Het voorstel van Nederland is overgenomen door de Commissie en als voorwaarde opgenomen voor gebruik van het instrument.

Nederland heeft zich niet ten opzichte van alle kwesties constructief opgesteld. Zo heeft de Nederlandse delegatie zich in de TFCA ten opzichte van gebruik van de noodprocedure onvermurwbaar opgesteld. Verschillende respondenten gaven aan dat de opstelling van Nederland in deze kwestie ook een gevolg was van de aard van dit specifieke onderhandelingspunt. Er is immers per definitie geen compromis mogelijk wanneer de uitkomst van een onderhandeling binair is. Uit de gesprekken met respondenten kwam naar voren dat de coalitiegenoten, ondanks dat zij zich met de Helsinki-verklaring hadden gecommitteerd aan de normale stemprocedure, minder waarde hechtten aan de manier waarop zou worden besloten over gebruik van het instrument. Voor de grote lidstaten gold dat zij op basis van hun stemgewicht ook bij stemming op basis van de noodprocedure een veto in handen hadden. Dit betekende dat Nederland dit punt grotendeels zelf moest binnenhalen.

Uit de gesprekken met respondenten kwam naar voren dat Nederland in onderhandelingen veelal een erg directe stijl hanteert, in tegenstelling tot veel andere lidstaten die meer omfloerst te werk gaan. Het verschil in stijl wordt door respondenten toegeschreven aan culturele verschillen. Enkele

[67] Kamerstukken II 2011-2012, 21 501-07 nr. 839.

externe respondenten gaven daarbij aan dat een directe stijl door sommige partijen als confronterend werd ervaren en dat het kan lonen om de communicatiestijl aan te passen aan de stijl van andere partijen in de onderhandelingen.

Verschillende respondenten gaven echter ook aan dat de Nederlandse delegatie, teneinde steun te verkrijgen voor eigen initiatieven in de TFCA, bewust toegeeflijk was op initiatieven van andere lidstaten, waaronder ideeën van de voorstanders van het instrument, ook al was er weinig meerwaarde van deze initiatieven voor Nederland. De achterliggende gedachte was dat andere lidstaten dan ook welwillend zouden staan ten aanzien van Nederlandse voorstellen. Op basis van het casus-onderzoek kunnen geen conclusies worden getrokken over de effectiviteit van deze strategie.

Gebruik van/samenwerking met andere deelnemers

Bij de onderhandelingen over directe herkapitalisatie vanuit het ESM had Nederland een erg nauwe coalitie met Finland en Duitsland. Nederland heeft hierbinnen een actieve rol gespeeld. De coalitie kan worden gekenmerkt door een sterke gelijkgezindheid; op praktisch alle elementen die van belang waren bij de vormgeving van het instrument zaten de deelnemers op één lijn. Daarnaast gaven enkele respondenten aan dat ook de financiële gezondheid (*'triple A'*) van de drie landen bijdroeg aan het gewicht van de coalitie.

De publieke verklaring van de drie lidstaten illustreerde de eensgezindheid van de coalitie, ook in de ogen van de voorstanders van het instrument. Andere lidstaten konden deze eisen onmogelijk negeren. Daarnaast genereerde de verklaring veel media-aandacht, waardoor het eisenpakket aan robuustheid won. Indien deze eisen niet zouden worden ingewilligd zou dit tot gezichtsverlies voor de drie landen kunnen leiden, zowel in de media als in de politieke arena. Meerdere betrokkenen gaven dan ook aan dat deze verklaring een erg grote rol heeft gespeeld in de uiteindelijke vormgeving van het instrument.

Uit het casus-onderzoek is niet naar voren gekomen dat Nederland in de beginfase van de onderhandelingen intensief contact heeft gehad met niet-gelijkgezinde lidstaten of instellingen. Gezien het feit dat de Europese instellingen in de discussie een standpunt innamen dat haaks stond op de opvattingen van Nederland, is ook zeer de vraag in hoeverre dit effectief zou zijn geweest. Het lijkt daarentegen wel waarschijnlijk dat de gezamenlijke verklaring met Duitsland en Finland een effect heeft gehad op de voorstellen die de Commissie later in de herfst publiceerde, aangezien het denken van de Commissie over de vormgeving van het instrument volgens enkele respondenten op dat moment nog niet volledig was uitgekristalliseerd.

Voorzitterschap

Vanaf het moment dat de Nederlandse minister van Financiën werd verkozen tot voorzitter van de Eurogroep was Nederland in een eerder stadium op de hoogte van de denkrichtingen van de instellingen en niet-gelijkgezinde lidstaten. Verschillende respondenten gaven aan dat Nederland als voorzitter beter was aangesloten op de informatiestroom. Daarnaast kon Nederland in zijn hoedanigheid als voorzitter bijeenkomsten met andere lidstaten of instellingen agenderen en aansluiten aan de tekentafel van akkoorden. De onderhandelingen over de Cypriotische bankencrisis en de daaruit voortvloeiende *bail-in* van private partijen zijn door respondenten genoemd als voorbeeld hiervan.

Conclusie onderzoeksvraag 2

- Nederland was niet direct betrokken bij de agendering van het onderwerp voor de Eurozonetop. Vanaf de tweede fase van het onderhandelingsproces is Nederland erg betrokken geweest bij het onderhandelingsproces en zijn tal van beleidsinstrumenten op een consistente wijze ingezet om de uiteindelijk vormgeving van het instrument in lijn te brengen met de Nederlandse opvattingen.
- Zo heeft Nederland op alle niveaus (TFCA, EWG en Eurogroep) zeer actief deelgenomen aan de vergaderingen. In de TFCA heeft Nederland verschillende inhoudelijke voorstellen gedaan om

theoretische speerpunten ook technisch te verankeren in het instrument. Ook in de EWG en in de Eurogroep heeft Nederland het eigen standpunt consistent uitgedragen.

- Daarnaast is het zeer aannemelijk dat Nederland door middel van de hechte coalitie met Duitsland en Finland meer invloed heeft kunnen uitoefenen op het onderhandelingsproces dan zonder deze coalitie het geval was geweest. Met de publieke verklaring na het treffen van de ministers in Helskini heeft de Nederlandse coalitie vroegtijdig een aantal kwesties geagendeerd die onmogelijk konden worden genegeerd door de andere lidstaten. De coalitie met Duitsland en Finland is een constante factor geweest gedurende het onderhandelingsproces.

3. *Heeft het ministerie van Financiën met de beleidsinzet de uitkomst van de onderhandelingen beïnvloed (cf. de onderhandelingspositie)?*

Algemeen

De uiteindelijke vormgeving van het instrument kwam grotendeels overeen met de Nederlandse inzet. Alle onderhandelingskwesties die voor Nederland van belang waren werden op een voor Nederland acceptabele manier afgesloten. Het is aannemelijk dat Nederland heeft bijgedragen aan deze positieve uitkomst, al waren er ook een aantal externe factoren die Nederland in de kaart speelden. Zo werd er op basis van unanimiteit besloten over de vormgeving van het instrument. Hierdoor hadden individuele lidstaten meer invloed op het proces dan bij besluitvorming op basis van een (gekwalificeerde) meerderheid van stemmen het geval zou zijn geweest.

Dit gold met name voor de lidstaten die in beginsel sceptisch stonden ten aanzien van het instrument en strikte eisen wilden stellen aan het gebruik, waaronder Nederland. De voorstanders van het instrument waren immers de vragende partij. Het was in feite aan de voorstanders van directe herkapitalisatie om de tegenstanders mee te krijgen. Bij lidstaten die gereserveerd stonden ten aanzien van directe herkapitalisatie leek bovendien het gevoel te bestaan dat met het besluit over de komst van het instrument in juni 2012 reeds een grote concessie was gedaan.

Verschillende respondenten gaven echter aan dat unanimiteit in de besluitvorming niet betekent dat een individuele lidstaat te allen tijde kan vasthouden aan zijn volledige eisenpakket. Op het moment dat er druk bestaat om snel tot een uitkomst te komen, bijvoorbeeld door acute betalingsproblemen van een financiële instelling of wanneer een lidstaat onder druk staat van financiële markten, zal er toch een compromis moeten worden gesloten. Naarmate de onderhandelingen over het gebruik van het instrument vorderde nam ook de urgentie van het instrument af. Na de zomer van 2012 namen de risicopremies op staatsobligaties in de eurozone af en keerde de rust terug op financiële markten. Hierdoor verloor ook voor voorstanders het instrument aan aantrekkingskracht, mede ingegeven door het feit dat er zo veel eisen werden gesteld door de Nederlandse coalitie aan gebruik van het instrument.

Daarnaast gaven respondenten aan dat een onderhandeling zelden op zichzelf staat. Wanneer een lidstaat krampachtig vasthoudt aan de eigen geïsoleerde inzet en weigert constructief mee te denken, kan deze houding als een boemerang terugkomen in een volgend onderhandelingstraject. Om deze reden speelt coalitievorming vaak een belangrijke rol in onderhandelingen. Zelfs grote lidstaten hebben medestanders nodig om te voorkomen dat zij in een geïsoleerde positie terechtkomen. Verschillende respondenten noemden dit ook als achterliggende reden voor de effectiviteit van de Nederlandse coalitie. Nederland had in Duitsland het grootste land als bondgenoot, en Duitsland wist met het bondgenootschap met Nederland en Finland te voorkomen alleen te staan en geïsoleerd te raken in de onderhandelingen. Dit maakt het aannemelijk dat Nederland via de coalitie invloed heeft gehad op de uitkomst van de onderhandelingen.

Deelname private sector

Doelbereik – De manier waarop de private sector zou deelnemen aan de herkapitalisatie was in lijn met de Nederlandse inzet. De private sector draagt bij aan de herkapitalisatie op basis van de regels voor *bail-in* die zijn vastgelegd in de BRRD, waarbij de hele hiërarchie van aandeelhouders

en obligatiehouders indien noodzakelijk hun verliezen nemen. Ook tot de inwerkingtreding van de BRRD in januari 2016 is er sprake van een minimale afschrijving op passiva.

Verklaring en toeschrijving – Nederland zich op alle onderhandelingsniveaus (TFCA, EWG en Eurogroep) hard gemaakt voor *bail-in.* Het belangrijkste argument was hierbij dat deelname van private partijen aan de kapitaalinjectie – in tegenstelling tot directe herkapitalisatie – wel in staat zou zijn om de link tussen banken en overheden te doorbreken. De voorwaarde om de private sector eerst mee te laten delen in de verliezen was tevens opgenomen in de Helsinki-verklaring. In de TFCA werd al vrij snel in het onderhandelingsproces duidelijk dat ook de andere lidstaten zich konden vinden in enige mate van deelname van de private sector. De specifieke details werden echter uiteindelijk besproken binnen de context van BRRD.

Het is aannemelijk dat Nederland door in de verschillende onderhandelingsfora consequent het belang van *bail-in* te benadrukken heeft bijgedragen aan de vormgeving van deelname van de private sector aan de kapitaalinjectie. Ook ten aanzien van de periode vóór inwerkingtreding van de BRRD heeft Nederland vastgehouden aan een minimale private afschrijving, voordat er sprake zou kunnen zijn van directe herkapitalisatie.

Deelname lidstaat

Doelbereik – Ook de vormgeving van deelname van de lidstaat aan de kapitaalinjectie was conform de Nederlandse ideeën. De lidstaat zou door middel van een initiële en een parallelle bijdrage meebetalen aan de herkapitalisatie, zodat respectievelijk *legacy assets* wordt gecompenseerd en *skin in the game* is gewaarborgd.

Verklaring en toeschrijving – Het is zeer aannemelijk dat Nederland invloed heeft gehad op deze beleidsuitkomst. De gezamenlijke verklaring met Duitsland en Finland is hierbij cruciaal geweest. Vóór de Helsinki-verklaring maakte het concept *legacy assets* namelijk geen deel uit van de retoriek rondom directe herkapitalisatie. Na de Helsinki-verklaring werd het adresseren van *legacy assets* volgens verschillende respondenten het belangrijkste twistpunt van de onderhandelingen. Daarnaast heeft Nederland met zijn input in de TFCA bijgedragen aan de manier waarop de concepten *legacy assets* en *skin in the game* technisch werden vertaald in het instrument.

Besluitvorming over gebruik van het instrument

Doelbereik – Tot slot was ook de besluitvorming over gebruik van het instrument in lijn met de Nederlandse inzet: lidstaten besluiten op basis van onderlinge overeenstemming, conform de normale stemprocedure, over het inzetten van het instrument.

Verklaring en toeschrijving – Ondanks dat Duitsland en Finland zich met de gemeenschappelijke verklaring expliciet hun steun hadden uitgesproken voor de normale besluitvormingsprocedure, zette deze lidstaten minder actief op dit onderwerp. Omdat Nederland een van de weinige lidstaten was die in de TFCA en de EWG consequent heeft hard gemaakt voor de normale besluitvormingsprocedure is het plausibel dat deze houding heeft bijgedragen aan de uitkomst.

Conclusie onderzoeksvraag 3

- Alle kwesties die Nederland belangrijk vond zijn uiteindelijk opgenomen in het operationele raamwerk van het instrument.
- Een aantal externe factoren pakten gunstig uit voor Nederland. Zo hadden met name de lidstaten die gereserveerd stonden ten aanzien van het instrument baat bij besluitvorming over de vormgeving van het instrument op basis van unanimiteit. Daarnaast verbeterden de economische omstandigheden, waardoor de noodzaak om snel tot een akkoord te komen verdween.
- Niettemin kan worden geconcludeerd dat Nederland een grote rol heeft gespeeld in het bepalen van de uiteindelijke beleidsuitkomst op de verschillende onderhandelingskwesties. Nederland is bijzonder actief geweest in alle vergaderingen en heeft door middel van verschillende

beleidsinstrumenten een forse bijdrage geleverd aan de uiteindelijke vormgeving van het akkoord.

7. Casus 3: Het schuldherstructureringsbeleid van het IMF

7.1. Inleiding

De discussie over overheidsschuld en schuldherstructurering is de afgelopen jaren terug op de internationale agenda gekomen. In 2013 presenteerde het IMF een werkprogramma met een viertal terreinen waarop het herstructureringsbeleid verbetering behoefde. In 2014 deed het IMF hiertoe op twee terreinen concrete voorstellen: het leenraamwerk van het IMF moest worden aangepast en de contractuele clausules in staatsobligaties, die herstructureringen faciliteren, moesten worden versterkt. Deze casus richt zich op de beleidsdiscussies rond beide voorstellen.[68] De besprekingen over aanpassing van het leenraamwerk, die doorliepen in 2015, worden in de casus meegenomen. Op 20 januari 2016 werd er een definitief besluit genomen over de leenraamwerk-voorstellen. De periode in aanloop naar deze besluitvorming, van eind 2015 t/m begin 2016, valt buiten de reikwijdte van deze beleidsdoorlichting. Naast de voorstellen van het IMF omvat de casus ook de discussie over herstructureringsbeleid die gedurende dezelfde periode heeft plaatsgevonden bij de VN. De casus richt zich primair op de rol van de VN en in mindere mate op de inhoud van de VN-besprekingen.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd:

- De paragrafen 7.2 tot en met 7.5 lichten het beleidsproces toe. Paragraaf 7.2 geeft een algemene achtergrond, waarbij wordt ingegaan op de inhoudelijke kwesties in de onderhandelingen en het proces. Paragrafen 7.3 tot en met 7.5 zetten achtereenvolgens het Nederlandse standpunt in de beleidsdiscussies, het krachtenveld en de uitkomst van de onderhandelingen uiteen.
- Paragraaf 7.6 geeft een reconstructie van het verloop van de onderhandelingen. Daarbij komen de belangrijkste discussiepunten en momenten in de besluitvorming aan bod.
- Paragraaf 7.7 is gewijd aan de analyse. Deze paragraaf behandelt de drie onderzoeksvragen. De analyse is kwalitatief en bevat redeneringen waarmee de mate van doeltreffendheid aannemelijk wordt gemaakt.

7.2. Achtergrond onderhandelingen

In deze paragraaf wordt eerst een inhoudelijke toelichting gegeven. Hierbij komen de rol van het IMF bij herstructureringsbeleid, de inhoud van de twee voorstellen van het IMF en de discussie in de VN aan de orde. Vervolgens worden het proces van en de afstemming voor de beleidsdiscussies besproken.

Rol van het IMF

Het IMF speelt een belangrijke rol bij het beleid ten aanzien van schuldherstructurering. Het IMF heeft het mandaat om een land dat betalingsbalansproblemen ondervindt financieel te steunen, met het doel het land binnen een bepaald tijdsbestek terug te laten keren naar financiële zelfstandigheid. Op deze wijze kan een land zijn leningen aan het IMF aflossen. Het IMF maakt onderscheid tussen programma's met een normale omvang en programma's met een exceptionele omvang.[69] De IMF-statuten verbinden aan programma's met een exceptionele omvang, vanwege grotere risico's, additionele voorwaarden om terugbetaling zeker te stellen. Zo kan het IMF niet lenen in situaties waar de schuld onhoudbaar wordt geacht. In dit geval kan het Fonds een

[68] De andere twee onderdelen van het werkprogramma vallen buiten de reikwijdte van de beleidsdoorlichting en worden in het onderzoek dan ook niet meegenomen. Het IMF heeft in het najaar van 2015 het derde voorstel gepresenteerd met als doel het beleid voor achterstanden op publieke crediteuren aan te passen. Het IMF zal naar verwachting in het voorjaar van 2016 ook het vierde en laatste voorstel presenteren, dat zal gaan over de betrokkenheid van private crediteuren bij schuldherstructureringen.

[69] Exceptionele omvang zijn programma's boven de 200% van het ingelegde quotum van een land bij het IMF.

schuldherstructurering eisen, waardoor het regelmatig de '*trigger*' is voor een herstructurering. Het leenraamwerk dat deze voorwaarden vastlegt, vormt dan ook een belangrijk element in het herstructureringsbeleid.

Hoewel schuldherstructurering meestal in de context van een leenprogramma plaatsvindt, staat het IMF bij het proces zelf meer op afstand. De daadwerkelijke uitvoering van een schuldherstructurering is in principe een proces tussen het land dat schuldproblemen ondervindt – de debiteur – en de crediteuren. Het IMF wil echter wel verzekerd zijn van voldoende steun van crediteuren en het herstel van schuldhoudbaarheid, zodat een land bij beëindiging van een programma zelfstandig terug kan keren naar de kapitaalmarkt en de financiering van het IMF kan terugbetalen.

Voorstel IMF voor aanpassing leenraamwerk

Terugblik: ontwikkelingen in het leenraamwerk

De criteria waaraan een land moet voldoen om in aanmerking te komen voor een exceptioneel groot programma dateren uit 2002:
1. Het land heeft een uitzonderlijk betalingsbalansprobleem.
2. De kans op een houdbare staatsschuld op middellange termijn moet groot zijn. Indien de staatsschuld niet houdbaar wordt bevonden, dan moet de schuld naar een houdbaar niveau worden teruggebracht via een schuldherstructurering.
3. Het land is in staat om binnen het tijdstraject van het IMF-programma toegang tot de kapitaalmarkt terug te winnen.
4. Het IMF-programma heeft een redelijke kans van slagen.

In 2010 vond een aanpassing plaats van het tweede criterium. Het IMF achtte bij aanvang van het eerste Griekse programma de schuld onder het basisscenario houdbaar, maar kon niet met grote kans vaststellen dat de schuld over de middellange termijn houdbaar bleef. Een reductie van de Griekse overheidsschuld was volgens de voorwaarden een vereiste. Tegelijkertijd werd een herstructurering vanwege het grote risico op besmettingsgevaar binnen de eurozone niet wenselijk geacht. Om die reden introduceerde het IMF de zogenaamde *systemic risk waiver*: wanneer het IMF niet met grote zekerheid kan vaststellen dat de staatsschuld op middellange termijn houdbaar is, kan een uitzondering worden gemaakt op de voorwaarde voor schuldherstructurering indien sprake is van een verhoogd risico op internationale systeemrelevante *spillovers* (besmettingsgevaar). In dit geval kan het IMF dus een programma verstrekken zonder schuldherstructurering. Tot deze uitzonderingsclausule, die voor alle IMF-programma's met exceptionele omvang kan worden gebruikt, is in het voorjaar van 2010 unaniem besloten door de raad van bewindvoerders.[70,71]

Huidig voorstel voor aanpassing leenraamwerk

In 2014 nam het IMF het leenraamwerk opnieuw onder de loep. Het IMF constateerde dat herstructureringen regelmatig te beperkt van omvang waren en te laat tot stand kwamen ("*too little, too late*"). Wanneer te lang gewacht wordt met herstructureringen, neemt ook het risico aanzienlijk toe dat een deel van de schuld via een *bail-out* door de publieke sector wordt overgenomen en dat de private sector haar risico's afbouwt. Het IMF wees daarbij op twee specifieke problemen en koppelde hieraan twee voorstellen voor aanpassing van het leenraamwerk, wanneer de schuld van een programmaland houdbaar is in een basisscenario maar niet met hoge zekerheid op de middellange termijn.[72]

---

[70] Http://www.imf.org/external/pubs/ft/sd/index.asp?decision=14064-(08/18).

[71] Brief van de regering inzake 'Reactie op het rapport van het IMF waarin het eerste Griekse leningenprogramma (Stand-By Arrangement) wordt geëvalueerd'. Kamerstukken II, 2012-2013, 21 501, nr. 07).

[72] Het IMF berekent verschillende scenario's in de analyse van schuldhoudbaarheid, waaronder een basisscenario en een aantal scenario's op basis van potentiële schokken. Om met grote zekerheid te kunnen vaststellen dat de schuld op de middellange termijn houdbaar is, moet de schuld onder alle scenario's houdbaar blijven.

Het IMF stelde voor de in 2010 geïntroduceerde *systemic risk waiver* af te schaffen. Een belangrijke reden hiervoor was het probleem van *moral hazard*; de uitzonderingsclausule zou leiden tot de verwachting bij de private sector van een *bail-out* door de publieke sector (IMF en eventuele bilaterale crediteuren) en hiermee tot verkeerde prikkels. Wanneer een land schuldproblemen ondervindt en het IMF financiering verstrekt, neemt de publieke sector het risico van de private sector over. Een ander argument van het IMF was dat de *waiver* alleen van toepassing is op systeemrelevante landen en daarmee ongelijkheid creëert tussen leden.

Daarnaast was het IMF van mening dat het raamwerk uit 2002 te rigide was. Wanneer een land een schuld heeft die niet met hoge zekerheid houdbaar is op de middellange termijn, maar wel in een basisscenario, moet een land meteen een diepe herstructurering toepassen, een ingrijpende maatregel. Het tweede voorstel van het IMF was dan ook om in die gevallen de mildere optie van een herprofilering, een looptijdverlening, te introduceren. Op die manier blijven private sector-crediteuren aan boord en zijn de kosten voor het land lager; gedurende het programma kan dan bezien worden of de programmafinanciering en de conditionaliteiten voldoende zijn om de schuldhoudbaarheid en het marktvertrouwen op de middellange termijn te herstellen. Deze optie zou ook gelden voor de landen die door de afschaffing geen gebruik meer konden maken van de *systemic risk waiver.* Wanneer een land een schuld heeft die onder het basisscenario onhoudbaar is, blijft een (diepe) schuldherstructurering noodzakelijk.

Het IMF benadrukte dat beide voorstellen een pakket vormden. Voor alle landen met een programma van exceptionele omvang zouden voortaan drie opties gelden: geen herstructurering bij een houdbare schuld, een herprofilering bij een schuld die niet met hoge zekerheid houdbaar is en een diepere herstructurering bij een onhoudbare schuld. Mocht er een risico op internationale *spillovers* zijn, dan zou dit met andere instrumenten, waaronder financiële vangnetten, ondervangen moeten worden. Het IMF vond het niet acceptabel als slechts één van de voorstellen in de Raad zou worden aangenomen. De toevoeging van een herprofilering zou namelijk niet het *moral hazard* risico van de *systemic risk waiver* adresseren en het verwijderen van de *systemic risk waiver* niet de rigiditeit in het raamwerk.

Voorstel van het IMF voor versterking van CAC's

Achtergrond: coördinatieproblemen bij schuldherstructurering

Coördinatieproblemen met crediteuren vormen een van de grootste barrières tijdens het uitvoeren van een schuldherstructurering. Hoewel een schuldherstructurering in het belang kan zijn van alle crediteuren – omdat dit de kans op terugbetaling van de schuld vergroot – kan het in het belang zijn van een individuele crediteur om niet in te stemmen met een herstructurering. Deze zogenaamde *hold-outs* profiteren van de maatregelen om de schuldhoudbaarheid van de debiteur te verbeteren door zelf te procederen voor de volle terugbetaling van hun vordering. Om coördinatieproblemen te adresseren zijn heldere afspraken nodig die een meerderheid van crediteuren in staat stelt een herstructurering goed te keuren, waaraan alle crediteuren vervolgens juridisch gebonden zijn.

De chaotische Argentijnse schuldherstructurering van 2001 liet zien dat de grote variatie aan schuldinstrumenten en jurisdicties waaronder schuldpapier wordt uitgegeven kan resulteren in coördinatieproblemen.[73] Volgens het IMF miste het internationale financiële systeem een effectief juridisch raamwerk om problemen met *hold-outs* te voorkomen. Het IMF stelde daarom in 2002 voor een '*sovereign debt restructuring mechanism'* (SDRM) op te richten, waarvoor een wijziging van de statuten nodig was. Deze zogenaamde statutaire benadering zou het meest effectief zijn omdat met aanpassing van het internationaal bindend IMF-verdrag de mogelijkheid werd gecreëerd

[73] In 2005 en 2010 schikte Argentinië met een groot deel van de obligatiehouders. Bijna 93% van alle staatsschuld viel onder deze schikkingen, waarbij schuldhouders tussen de 25% en 35% van hun inleg terugkregen. De 7%-minderheid van de crediteuren, de zogenaamde hold-outs, procedeerde in de Verenigde Staten voor volledige terugbetaling door Argentinië.

om eenzelfde proces af te spreken voor alle door overheden uitgegeven en nog uit te geven schuldpapieren. Zodoende konden alle crediteuren gebonden worden aan toekomstige herstructureringen. Het SDRM-voorstel kreeg steun binnen de raad van bewindvoerders, maar het IMF kreeg niet de benodigde 85 procent meerderheid om de statuten te amenderen. Een aantal landen, waaronder de Verenigde Staten met meer dan 15 procent van het stemgewicht, was niet bereid om voor het SDRM een deel van hun soevereiniteit af te staan.

Aangezien het SDRM politiek niet haalbaar bleek werd besloten om in de contracten van staatsobligaties clausules op te nemen, zogenaamde *collective action clauses* (CAC's) waarmee de meerderheid van de crediteuren de minderheid aan zich kon binden bij een schuldherstructurering. Vanaf 2003 zette het IMF in op deze contractuele benadering om coördinatieproblemen met crediteuren op te lossen.

Huidig voorstel voor versterking CAC's

De CAC's, die vanaf 2003 op grote schaal werden opgenomen in obligaties uitgegeven onder buitenlands recht, bleken echter niet voldoende om een minderheid van crediteuren altijd te binden aan een schuldherstructurering. Zo slaagde een aantal crediteuren er bij de Argentijnse schuldherstructurering in 2005 en in 2010 en bij de Griekse schuldherstructurering in 2012 in om volledige terugbetaling te eisen ten koste van de andere crediteuren. Om dit probleem te adresseren deed het IMF in 2014, in samenwerking met de *International Capital Markets Association* en met de *US Treasury*, een voorstel voor versterking van CAC's. Ook het VK was nauw betrokken. De meeste obligaties onder buitenlands recht worden namelijk uitgegeven in de financiële centra van New York en Londen.

Het IMF stelde voor om in nieuwe uitgiftes van staatsobligaties CAC's met zogenaamde aggregatie op te nemen. CAC's zonder aggregatie zijn alleen van toepassing op één obligatieserie, waardoor bij een schuldherstructurering de verschillende obligaties los van elkaar geherstructureerd moeten worden. Door CAC's met aggregatie kunnen meerdere obligatieseries, en dus een groter deel van de schuld, in één keer geherstructureerd worden. Hierdoor kan de meerderheid van crediteuren *hold-outs* binden, ook wanneer zij de herstructurering van een individuele obligatieserie blokkeren. Volgens het IMF was een CAC het meest effectief wanneer *met één stemronde* een gekwalificeerde meerderheid van de crediteuren van *de totale schuld* in staat is om de minderheid van de crediteuren juridisch aan een herstructureringsproces te binden. Tegelijkertijd hield het IMF de mogelijkheid open voor CAC's met aggregatie in meerdere stemrondes.

De discussie in de VN

De achtergrond van de discussie in de VN was tweeledig. Ten eerste was een aantal landen, met name Argentinië, van mening dat de CAC's in staatsobligaties een land niet voldoende beschermden tegen *hold-outs*. Deze landen vonden dat een statutaire benadering, zoals het SDRM, noodzakelijk was. Aangezien bij het IMF was gekozen voor versterking van de contractuele benadering, wilden de ontwikkelingslanden deze discussie in de VN voeren. Aangezien de ontwikkelde landen voorstander waren van een centrale rol van het IMF, richtte een deel van de discussie zich op de vraag welke organisatie de beleidsverantwoordelijkheid had.

Proces

Het IMF presenteerde in april 2013 een werkprogramma dat constateringen bevatte over de tekortkomingen van het herstructureringsbeleid, maar nog geen concrete voorstellen voor verbetering. Dit had tot doel steun te vergaren van de raad van bewindvoerders om op basis hiervan het werk voort te kunnen zetten. Uitgewerkte voorstellen zouden dan in een later stadium volgen.

In 2014 deed het IMF achtereenvolgens voorstellen voor 1) aanpassing van het leenraamwerk en 2) versterking van CAC's. De raad van bewindvoerders besprak een eerste voorstel voor aanpassing van het leenraamwerk in juni 2014. Deze bespreking betrof een informele raad, die

diende om van gedachten te wisselen over het voorstel en om richting te geven voor de verdere uitwerking. Voor juni 2015 stond een tweede bespreking van de raad van bewindvoerders gepland. Tijdens deze raad zou een besluit moeten worden genomen over een volgende versie van de voorstellen. Deze tweede bespreking in de raad is echter tot op heden uitgesteld. Het voorstel voor versterking van de CAC's is in september 2014 besproken door de raad van bewindvoerders. Over dit voorstel is ook formeel overeenstemming bereikt, waarmee dit deel van het traject in 2014 is afgerond.

In de algemene vergadering van de VN werd door de G77 en op initiatief van Argentinië in september 2014 een resolutie in stemming gebracht waarin de VN werd opgeroepen om een multilateraal juridisch raamwerk voor schuldafwikkeling te ontwikkelen (de statutaire benadering).[74] In december 2014 werd in een tweede resolutie ondermeer vastgelegd dat een ad hoc VN-comité uitvoering moest geven aan de eerste resolutie door zich te buigen over de ontwikkeling van zo'n multilateraal raamwerk.[75] Beide resoluties werden aangenomen.

Afstemming en Europese coördinatie

Nederland vormt sinds 2012 samen met België en een aantal andere landen een kiesgroep bij het IMF. De Nederlandse bewindvoerder vertegenwoordigt alle landen van deze gemengde Nederlands-Belgische kiesgroep. De inbreng voor de raad van bewindvoerders wordt door het kiesgroepkantoor met de andere kiesgroeplanden afgestemd. Daarom reflecteert de inbreng in de raad niet per definitie één-op-één het Nederlandse standpunt. De Nederlandse inbreng, zowel voor het kiesgroepkantoor als voor de Europese afstemmingstrajecten, is opgesteld door DNB en het ministerie van Financiën. Voor de discussie in de VN is ook opgetrokken met het ministerie van Buitenlandse Zaken. Het Agentschap van het ministerie van Financiën was nauw betrokken bij de discussies over CAC's, vanwege de verantwoordelijkheid voor en expertise op het gebied van schulduitgiftes van Nederland. De directie BFB was verantwoordelijk voor de coördinatie.

Voor de besprekingen, die primair in Washington DC en New York plaatsvonden, heeft ook Europese afstemming plaatsgevonden, zowel in Brussel als in Washington en New York. In ambtelijke voorportalen in Brussel is het standpunt voor de verschillende onderwerpen afgestemd. Voor het leenraamwerk werden gezamenlijke Europese posities (hierna: *EU Common Messages* of EU CM) opgesteld in de zogenaamde SCIMF, het *Sub-Committee on the IMF and related issues*. De CAC's werden besproken in een andere werkgroep, de ESDM, het *European Sovereign Debt Market committee*. Beide voorportalen hangen onder het EFC, dat de EU CM formeel vaststelt. De gezamenlijke Europese inzet voor de discussie in de VN is besproken in het EFC en opgesteld in het Coreper; EU-landen hebben deze positie vervolgens overgebracht aan hun vertegenwoordigers bij de VN in New York. In de zogenaamde EURIMF in Washington vond coördinatie plaats van vertegenwoordigers van Europese landen bij het IMF. De Nederlandse bewindvoerder leidde deze coördinatiebijeenkomsten in de periode van 2013 tot en met 2015 in de rol van voorzitter. De EU CM vormen het kader voor de inbreng en standpunten van de Europese stoelen in het IMF. Omdat verschillende Europese landen een stoel delen met niet-Europese landen, waaronder ook Nederland, wordt de Europese positie echter niet door alle afzonderlijke stoelen altijd één-op-één ingebracht.

7.3. Nederlands standpunt

Algemeen

De Tweede Kamer is op een aantal momenten geïnformeerd over de inzet van Nederland bij de beleidsdiscussies, via geannoteerde agenda's voor Jaar- of Voorjaarsvergaderingen van het IMF, en via aparte kamerbrieven, bijvoorbeeld over de IMF-evaluatie van het Griekse programma. Hieronder wordt de inzet per onderwerp uiteengezet.

---

[74] Resolutie (68/304).
[75] VN resolutie A/68/304 "Towards the establishment of a multilateral legal framework for sovereign debt restructuring processes".

Nederland is voorstander van de IMF-voorstellen voor verbetering van het herstructureringsbeleid. Nederland acht schuldhoudbaarheid cruciaal en is van mening dat risico's of kosten gedragen moeten worden door de partijen die deze risico's nemen, en niet moeten worden afgewenteld op de publieke sector. Ook moet de financiële positie van het IMF voldoende beschermd zijn. Daarnaast vindt Nederland het van belang dat herstructureringen tijdig plaats vinden om de kosten voor zowel het land als de publieke en private crediteuren te beperken.[76]

Aanpassing leenraamwerk

Nederland stond positief tegenover de voorstellen voor introductie van schuldherprofilering en de afschaffing van de *systemic risk waiver* en zag beide voorstellen net als het IMF als één pakket. De additionele optie van herprofilering creëert extra flexibiliteit en is door de mildere vorm minder ingrijpend voor het programmaland dan een diepere schuldherstructurering. De houdbaarheid van de schuld en het succes van een programma wordt gewaarborgd doordat aflossingsverplichtingen worden uitgesteld en landen zodoende binnen een programma meer ruimte krijgen om structurele maatregelen te implementeren.[77] Dit resulteert ook in lagere kosten voor de crediteuren, die betrokken zijn bij de herstructurering.

Het afschaffen van de *systemic risk waiver* voorkomt volgens Nederland ongelijke behandeling tussen IMF-leden. Door in plaats hiervan herprofilering als voorwaarde te stellen en op die manier de private sector te betrekken zullen daarnaast *moral hazard* risico's afnemen. De vorderingen van private crediteuren op landen die als systeemrelevant worden bestempeld worden immers niet meer volledig afgelost ten koste van de publieke sector. Volgens Nederland had dit als bijkomstig voordeel dat private crediteuren hierdoor landenrisico's beter zouden inprijzen.[78] Doordat programmalanden geen volledige *bail-out* meer krijgen, kan een positieve prikkel ontstaan om hervormingen door te voeren, zodat het vertrouwen van de markt sneller herstelt.

Versterking CAC's

Ook het voorstel voor aanpassing van de CAC's werd door Nederland gesteund. Het voorstel had een sterk technisch karakter en zorgde bovendien niet voor een wijziging in het beleid van Nederland voor schulduitgiftes. De Nederlandse inzet hiervoor is daarom ook niet opgenomen in Kamerstukken.

Tijdens de Europese coördinatie was er discussie over hoe het IMF-advies voor sterkere aggregatie zich verhield tot het recentelijk overeengekomen model voor CAC's in obligatiecontracten van eurolanden. Het IMF gaf aan dat een CAC met één stemronde de beste optie is. In het kader van het ESM-Verdrag was overeengekomen dat in alle obligatie-uitgiftes van eurozonelanden na 1 januari 2013 een type CAC met aggregatie in twee stemrondes zou worden opgenomen.[79] Dit week dus af van het type CAC dat volgens het IMF voorkeur genoot voor obligaties die onder buitenlands recht werden uitgegeven.[80]

Nederland deelde de visie van het IMF dat de sterkste aggregatievorm, met één stemronde, het meest effectieve instrument is tegen *hold-outs*. Tegelijkertijd vond Nederland het van belang dat de eurozonelanden vast konden houden aan de reeds overeengekomen CAC, die de uitkomst was van een compromis tussen eurolanden. Binnen de Eurozone was er namelijk geen draagvlak om de

---

[76] Kamerstukken II, 2014-2015, 26 234, nr. 162.
[77] Kamerstukken II, 2014-2015, 26 234, nr. 169.
[78] Kamerstukken II, 2014-2015, 26 234, nr. 162.
[79] Kamerstukken II, 2010-2011, 21 507, nr. 789.
[80] Het principe van (sterke) aggregatie houdt in dat een minderheid van crediteuren door middel van zo min mogelijk stemrondes (met een minimum van één stemronde) juridisch wordt gebonden aan een schuldherstructurering. Voor obligaties onder buitenlands recht geeft het IMF aan dat één stemronde voorkeur geniet omdat dit de sterkste aggregatie mogelijk maakt. Het juridisch binden van de minderheid van crediteuren verloopt bij de Europees overeengekomen CAC via twee stemrondes. De eerste stemming geldt voor alle uitgegeven obligaties. Een tweede stemmingsronde wordt gehouden voor elke obligatie-uitgifte apart.

CAC's opnieuw aan te passen. Bovendien stond het IMF ook open voor CAC's met meerdere stemrondes.

Discussie in de VN

Nederland hecht aan de centrale rol van het IMF in internationale beleidsdiscussies over schuldherstructurering. Het IMF heeft een groot belang bij dit onderwerp vanwege het mandaat om landen in problemen te steunen en kan een schakel vormen tussen debiteuren (landen die bij het IMF een programma aanvragen) en crediteuren. Het beleggen van vraagstukken over schuldherstructurering bij het IMF verzekert een centrale en efficiënte afstemming. Deze leidende rol moest volgens Nederland dan ook worden gewaarborgd, ook bij eventuele discussies in andere fora zoals de VN.

Erkenning van de rol van het IMF en het werk voor verbetering van schuldherstructureringsbeleid dat in dat kader plaatsvindt, was voor Nederland dan ook een zeer belangrijk punt bij de standpuntbepaling ten aanzien van de VN-resoluties. Nederland is geen principieel tegenstander van beleidsdiscussies over voor- en nadelen van een statutaire benadering ten aanzien van schuldherstructurering, maar wil niet dat daarbij de centrale rol en het werk van het IMF worden ondergraven.

7.4. Het krachtenveld

Agendering van schuldherstructureringsbeleid werd door de raad van bewindvoerders positief ontvangen; het was goed dat het IMF naar aanleiding van de recente gebeurtenissen opnieuw aandacht ging besteden aan het beleid.[81] Over de daadwerkelijke voorstellen lagen de posities echter uiteen, zowel in internationaal als in Europees verband.

Aanpassing leenraamwerk

De voorgestelde aanpassing van het leenraamwerk was het meest controversiële onderwerp, met name de afschaffing van de *systemic risk waiver*. Onder de niet-Europese landen uitte de VS de meeste kritiek tegen de voorstellen. In de discussies in 2014 en 2015 benadrukt de VS te hechten aan de flexibiliteit die de *systemic risk waiver* biedt en gaf aan deze graag te willen behouden. Wanneer *bail-in* van de private sector niet mogelijk of opportuun is en bilaterale officiële crediteuren ook niet bereid of in staat zijn bij te dragen, zou het IMF toch programmasteun moeten kunnen verlenen. Op 18 december 2015 heeft het Amerikaanse Congres, in het besluit over de ratificatie van de quota en governance hervormingen van het IMF uit 2010, de Amerikaanse regering opgedragen een draai te maken en zijn invloed in het IMF te gebruiken voor afschaffing van de *systemic risk waiver.*[82] Deze verandering in de positie van de VS valt buiten de reikwijdte van de beleidsdoorlichting. Verschillende opkomende economieën waren positief over de voorstellen, maar een aantal van hen gaf aan dat de afschaffing van de *systemic risk waiver* betekende dat deze optie in de toekomst niet meer beschikbaar zou zijn. Dit lag met name gevoelig omdat de clausule wel was gebruikt voor problemen in het eurogebied; een aantal niet-Europese stoelen in de raad van bewindvoerders was sowieso al kritisch over de ruime steun van het IMF aan Griekenland. Omdat het IMF de voorstellen voor herprofilering en het verwijderen van de *systemic risk waiver* duidelijk als pakket presenteerde, en niet verder wilde gaan met alleen het opnemen van herprofilering, betekenden deze posities de facto bij de discussies in 2014 en 2015 een nee tegen beide IMF voorstellen.

Binnen Europa waren Nederland en een aantal gelijkgezinde landen positief over de voorstellen van het IMF. Een aantal andere landen was echter kritisch. Deze groep landen was vooral bezorgd over afschaffing van de *systemic risk waiver.* In beginsel stonden de Europese landen open voor het introduceren van schuldherprofilering, maar omdat de voorstellen een pakket vormden, betekende

[81] IMF Executive Board Discusses: Sovereign Debt Restructuring - Recent Developments and Implications for the Fund's Legal and Policy Framework, 23 mei 2013, Bron: website IMF.
[82] Consolidated appropriations act fiscal year 2016 (https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/2029/text)

dit ook binnen Europa dat een aantal landen zich de facto tegen de voorstellen van het IMF keerde. De Europese instellingen waren niet direct betrokken bij de besprekingen in de raad van bewindvoerders bij het IMF, maar wel bij de coördinatie in Brussel, en over het algemeen kritisch over de voorstellen.

Versterking CAC's

Over de CAC's waren de standpunten internationaal gezien redelijk gelijkgestemd.[83] Dit onderwerp was dan ook veel minder controversieel dan het leenraamwerk en de discussies betroffen vooral de vormgeving, waarbij de technische en juridische aspecten werden besproken.

Tussen Europese landen was er wel enige discussie over de gevolgen van het IMF-advies voor sterkere aggregatie voor de eurozone, gezien het type aggregatie-CAC waarvoor door deze landen reeds was gekozen. De discussie draaide om twee vragen, die betrekking hadden op het verschil in vormgeving tussen de CAC's voorgesteld door het IMF en de eurozone-CAC's. Enerzijds was er de praktische vraag of het vervangen van de eurozone-CAC's door de IMF-CAC's wel goed uitvoerbaar was. De obligaties uitgegeven met eurozone-CAC's kunnen onderling verhandeld worden, doordat ze dezelfde voorwaarden bevatten. Dit zou niet gelden voor obligaties met IMF-CAC's. Eurozonelanden vreesden dat opname van IMF-CAC's de handel van obligaties met eurozone-CAC's zou kunnen verstoren, doordat er in deze obligaties geen nieuwe liquiditeit meer gecreëerd zou worden. Ten tweede ging het over de vraag of de eurozone-CAC's een beter alternatief waren dan het voorstel van het IMF. Een aantal landen wilde dit expliciet benadrukken, maar een meerderheid was het hier niet mee eens en vond het van belang om de voordelen van het voorstel van het IMF voor het bredere lidmaatschap te erkennen. Het zijn namelijk vooral opkomende economieën die obligaties uitgeven onder buitenlands recht en van de nieuwe CAC's gebruik zullen maken.

Discussie in de VN

Bij de discussies in de VN wist Argentinië de steun te krijgen van ondermeer de G77 en China. Zij waren voorstander van een rol voor de VN en een herstructureringsmechanisme volgens de statutaire benadering. Een diverse groep ontwikkelde economieën gaf er echter voorkeur aan de discussie in het IMF te voeren.

Een aantal ontwikkelde economieën was tegen de door Argentinië voorgestelde resolutie en wilde niet deelnemen aan de onderhandelingen binnen de VN als de resolutie zou worden aangenomen. De Europese landen waren over het algemeen ook geen voorstander. Deze landen waren het erover eens dat schuldherstructureringsbeleid geen onderwerp is om in VN-verband te bespreken, vanwege de leidende rol van het IMF. Een aantal landen was bovendien sterk tegenstander van de statutaire benadering. De Europese landen verschilden wel van mening over de tactiek, namelijk of het verstandig zou zijn om volledig afstand te nemen van het VN-proces, of om wel deel te nemen aan de onderhandelingen met een inhoudelijke kritische inbreng.

7.5. Uitkomst van de onderhandelingen

Aanpassing leenraamwerk

De eerste informele bespreking gaf steun aan het IMF voor verdere uitwerking van de voorstellen voor introductie van herprofilering en afschaffing van de *systemic risk waiver*. In deze fase werd echter nog geen overeenstemming bereikt over de precieze voorstellen. Het IMF werd gevraagd een aantal vragen en zorgen mee te nemen bij de verdere uitwerking. De eerste informele bespreking liet zien dat de meeste bewindvoerders in deze fase van de beleidsdiscussie de toegevoegde waarde zagen van de introductie van schuldherprofilering. In combinatie met een introductie van herprofilering, steunden de meeste bewindvoerders ook een afschaffing van de

[83] IMF Executive Board Discusses: Strengthening the Contractual Framework in Sovereign Debt Restructuring, 6 oktober 2014, Bron: IMF website.

systemic risk waiver. Er bestonden echter ook zorgen over eventuele risico's van besmettingsgevaar en potentiële marktreacties bij aanpassing van het criterium.[84]

Een nieuwe versie van de voorstellen kwam in het voorjaar van 2015 beschikbaar. De bespreking werd uitgesteld, maar in januari 2016 weer op de agenda gezet, toen een definitief besluit werd genomen.

Versterking CAC's

Met het voorstel voor versterking van de CAC's heeft de raad van bewindvoerders in oktober 2014 ingestemd. De raad deelde het voorstel van het IMF dat met name CAC's met één stemronde een effectief middel vormen om de ruimte van *hold-outs* te beperken zodat zij niet het schuldherstructureringsproces kunnen ondermijnen. De bewindvoerders benadrukten echter ook dat flexibiliteit noodzakelijk is om te kunnen differentiëren tussen verschillende uitgiftes van obligaties. Er werd expliciet erkend dat de eurozone-CAC's voor de eurolanden het meest passend waren, aangezien de meeste obligaties van deze landen worden uitgegeven onder nationale jurisdictie. Het is aan de lidstaten zelf om obligatiecontracten eventueel aan te passen, waarbij het IMF het gebruik van CAC's in nieuwe internationale obligaties actief kan promoten. Ook de G20 riep hiertoe op en vroeg het IMF om de toepassing van de clausules regulier te monitoren. Het beleidstraject is daarmee binnen het IMF afgerond.[85]

Discussie in de VN

Beide resoluties met voorstellen voor werk aan een schuldherstructureringsmechanisme zijn aangenomen. Er is een ad hoc VN-comité opgericht dat drie keer bij elkaar is gekomen in 2015. Het comité heeft in het kader hiervan in september 2015 reeds een aantal principes gepresenteerd over schuldherstructurering en deze ingediend bij de Algemene Vergadering van de VN. Aangezien er in het werk van het comité onvoldoende rekening wordt gehouden met de rol van het IMF en met het werk bij het IMF om het schuldherstructureringsbeleid te verbeteren, hebben de Europese lidstaten hier niet aan deelgenomen.

7.6. Reconstructie van het beleidsproces

Aanloop en agendering

De ervaringen met Griekenland en Argentinië leidden ook bij het ministerie van Financiën tot vragen over de toereikendheid van het schuldherstructureringsbeleid. Nederland, net als een aantal andere EU-landen, was ontevreden over het feit dat private crediteuren door steunprogramma's tijdens de eurocrisis uit de wind waren gehouden. Ook vroeg Nederland zich af of de tijd rijp zou zijn om de discussie over een statutair herstructureringsmechanisme nieuw leven in te blazen. Besloten werd nader inzicht te vergaren ten behoeve van de Nederlandse standpuntbepaling.

In dit kader brachten medewerkers van het ministerie van Financiën in februari 2013 een bezoek aan New York en Washington DC om met experts op het gebied van schuldherstructurering van gedachten te wisselen over de recente ontwikkelingen en de noodzaak voor een versterking van het beleid. Ook aan het IMF, dat zich actief bezig hield met de materie, werd een bezoek gebracht. Uit de gesprekken met experts bleek onder meer dat een mondiale statutaire benadering niet op steun zou kunnen rekenen van de VS. Versterking van het beleid zou dus moeten bestaan uit verbeteringen van de contractuele benadering.

Niet lang hierna, in april 2013, kwam het IMF met zijn werkprogramma. Omdat het werkprogramma nog geen concrete voorstellen bevatte en daarmee voldoende ruimte bood,

[84] Summing up Executive Board juni 2014.
[85] Summing up Executive Board oktober 2014.

kwamen de EU-landen vrij makkelijk op één lijn. De raad van bewindvoerders, waaronder ook de Nederlandse bewindvoerder, steunde een uitwerking van de aanbevelingen.[86]

Gedurende het proces onderhield Nederland nauw bilateraal contact met het IMF over de voortgang met betrekking tot de uitwerking van de voorstellen. Hierbij werden ook de contacten ingezet die Nederland via de Club van Parijs met het IMF onderhield. Nederland droeg daarbij uit graag nauw aangesloten te willen zijn op het proces. In het voorjaar van 2014, in de periode van de totstandkoming van de voorstellen, werd Nederland betrokken door het IMF en informeel geconsulteerd. In mei 2014 organiseerde het ministerie van Financiën zelf ook een besloten expertbijeenkomst in Den Haag, waar ondermeer gesproken werd over mogelijke aanpassingen van het IMF-beleid ten aanzien van schuldherstructurering. De minister van Financiën ontving een terugkoppeling van de bijeenkomst en steunde een actieve en constructieve Nederlandse rol in de internationale discussie.

Nederland gaf hier opvolging aan door op meerdere momenten gedurende het gehele traject nauw bilateraal contact te houden met het IMF, zowel vanuit Den Haag als vanuit Washington DC. Het ministerie van Financiën sprak met enige regelmaat het IMF, ondermeer en marge van de IMF-vergaderingen in het voorjaar en najaar. Ook de bewindvoerder had regulier contact met het IMF over de voorstellen. Zowel over de inhoud van de voorstellen als over ontwikkelingen in het krachtenveld werd informatie uitgewisseld.

Beleidsdiscussie aanpassing leenraamwerk

In juni 2014 bracht het IMF de eerste concrete voorstellen voor aanpassing van het leenraamwerk uit, die werden geagendeerd voor een informele bespreking door de raad van bewindvoerders op 13 juni 2014. Voorafgaand aan deze bespreking werd in de SCIMF, waarin DNB en het ministerie van Financiën Nederland vertegenwoordigden, een Europese positie afgestemd. Nederland was een sterke voorstander van de voorstellen en wilde een positieve boodschap uitdragen in de raad van bewindvoerders, met het doel dat het IMF haar werk voort kon zetten en de voorstellen nader kon uitwerken. Nederland nam daarom voorafgaande aan de SCIMF bilateraal contact op met een aantal gelijkgezinde en naar verwachting niet-gelijkgezinde landen om het krachtenveld in kaart te brengen.

De conceptversie van de EU CM, opgesteld door de Europese instellingen ter bespreking in de SCIMF, was echter terughoudend ten aanzien van de voorstellen en bevatte veel vragen. Nederland, met steun van een aantal grote Europese landen, gaf in de afstemming aan dat het niet bereid was om op basis van dit concept mee te werken aan de CM; deze boden niet voldoende basis voor een positieve positie in de raad vanwege de hoeveelheid kritische vragen. Nederland stelde daarbij voor om het IMF uit te nodigen om in de SCIMF de voorstellen toe te lichten, maar hier was niet voldoende steun voor. Op initiatief van Nederland en met steun van dezelfde groep gelijkgezinde landen werd besloten om nieuwe CM op te stellen met een positievere toon. Hoewel een aantal spelers zich kritisch opstelde, werd deze groep overstemd door een aantal landen dat het belang van een positieve boodschap benadrukte. Tegelijkertijd was er niet voldoende steun om de specifieke voorstellen ook al expliciet te steunen. Tijdens het verdere proces van de opstelling van de EU CM zette Nederland zich actief in voor een positievere toon.

Ook in de EURIMF in Washington, die werd voorgezeten door de Nederlandse bewindvoerder, was een tweedeling tussen voor- en tegenstanders van afschaffing van de *systemic risk waiver* merkbaar. Het was lastig consensus te bereiken, en omdat ook de EU CM een compromis bevatten boden deze geen voldoende duidelijke richtlijnen om inhoudelijk overeenstemming te bewerkstelligen. Wel kwamen de Europese landen in de EURIMF overeen dat de voorstellen verdere uitwerking behoefden.

[86] Summing up Executive Board, 20 mei 2013.

Voor de vergadering van de raad van bewindvoerders stemden DNB en het ministerie van Financiën ook nog een aparte Nederlandse input af voor het kiesgroepkantoor. De EU CM vormden een kader voor de inzet van de Europese stoelen in de raad, maar boden ruimte voor een aanvullende eigen inbreng van de Nederlands-Belgische stoel. De kiesgroep was eensgezind; in de raad van bewindvoerders werd dan ook een positieve boodschap uitgedragen ten aanzien van verdere uitwerking van de voorstellen.

De raad van bewindvoerders hield een stevige discussie. Bijna alle bewindvoerders zagen de voordelen van schuldherprofilering. Daarentegen was een paar bewindvoerders van mening dat het besluit tot het toepassen van herprofilering bemoeilijkt wordt doordat marktanticipatie kan resulteren in marktvolatiliteit; het huidige raamwerk zou pragmatischer en flexibeler zijn. Een aantal stoelen in de raad stond ervoor open om verder te discussiëren over het voorstel om de *systemic risk waiver* af te schaffen, op basis van meer analyse en consultatie door het IMF. Een paar bewindvoerders sprak zich echter uit voor het behoud van de uitzonderingsclausule, omdat dit de financiële stabiliteit zou waarborgen vanwege risico's op internationale *spillovers*.[87] Een aantal niet-Europese stoelen vond het daarnaast niet terecht de *waiver* af te schaffen nadat Europa van de uitzonderingsclausule had geprofiteerd. Een aantal Europese stoelen sprak zorgen uit over het scenario wanneer er sprake is van besmettingsgevaar. Nederland benadrukte dat afschaffing van de *systemic risk waiver* een essentieel onderdeel is van de het voorstel en dat bij instandhouding ervan een grote kans bestaat dat een land afziet van herprofilering. Deze interventie werd door een aantal stoelen gesteund. De VS was binnen de raad de enige stoel die zich wel duidelijk tegen beide voorstellen voor aanpassing van het leenraamwerk keerde. Uiteindelijk was er een voldoende grote meerderheid in de raad die vond dat het IMF beide voorstellen verder kon uitwerken.

Het IMF zette de uitwerking voort en rond de voorjaarsvergadering in 2015 werden de nieuwe voorstellen in concept beschikbaar. Op initiatief van Nederland kwam een aantal Europese landen, waaronder gelijkgezinde en niet-gelijkgezinde lidstaten, bijeen en marge van de voorjaarsvergadering om hierover van gedachten te wisselen. Tijdens de bespreking werd duidelijk dat de posities van de grootste Europese landen verder uit elkaar lagen dan in 2014 het geval was. Een grote lidstaat die bij de eerdere besprekingen nog een positieve houding had ten aanzien van beide voorstellen, had inmiddels ook twijfels over de afschaffing van de *systemic risk waiver*. De lidstaten die eerder vooral kritisch waren over afschaffing van de *waiver*, waren inmiddels ook gaan twijfelen over de introductie van herprofilering. De zorgen over de situatie in Griekenland, die in deze periode toe waren genomen, vormt een mogelijke verklaring. Dit bleek vervolgens ook in de SCIMF, waar geen overeenstemming werd bereikt over een positie. Wederom zette Nederland zich door middel van bilaterale contacten in voor een meer positieve boodschap. Dit bleek echter niet haalbaar doordat er geen overwegende meerderheid voorstander was. De EU-landen waren het wel met elkaar eens dat het belangrijk was dat het IMF haar werk op de voorstellen voortzette, ook met het oog op de discussies in het ad hoc comité van de VN waar de EU landen niet aan deelnamen. In juni 2015 stelde het IMF de discussie over de voorstellen voor onbepaalde tijd uit. Pas in januari 2016 werd een definitief besluit genomen om de voorstellen goed te keuren.

Beleidsdiscussie versterking CAC's

In september 2014 legde het IMF het voorstel voor versterking van CAC's voor aan de raad van bewindvoerders. Nederland zag het voorstel van het IMF als belangrijke aanvulling op de aanpassing van het leenraamwerk, zodat schuldherstructureringen in de toekomst niet alleen tijdig zouden plaats vinden maar de deelname van crediteuren ook werd geborgd. Nederland vond het van belang dat Europese landen deze boodschap zouden uitdragen.

De afstemming van de EU CM verliep via het ESDM-comité. De conceptpositie was kritisch over het advies voor sterke aggregatieclausules via één stemronde. Een aantal landen had zorg dat het IMF-advies voor sterkere aggregatie negatieve implicaties zou hebben voor de eurozone-CAC's met twee stemrondes. Een aantal andere landen hechtte er juist waarde aan het advies van het IMF te

[87] Summing up Executive Board juni 2014.

steunen. Ook Nederland was inhoudelijk voorstander: de geadviseerde versterking gold aggregatieclausules in obligaties uitgegeven onder buitenlands recht en een effectieve oplossing voor problemen met *hold-outs* voor het bredere IMF-lidmaatschap. Tegelijkertijd vond Nederland dat de eurozone-CAC's voor de eurolanden zelf toereikend waren. Tijdens het proces had Nederland contact met een groot land dat voorstander was. Nederland had echter ook begrip voor de zorgen van andere landen. Uiteindelijk werd aan de zorgen over eventuele implicaties voor de eurozone-CAC's tegemoet gekomen door in de EU CM weliswaar het advies van het IMF te steunen, maar ook aan te geven dat de eurozone-CAC's erkend zouden moeten worden als passend voor eurolanden.

De discussie in de raad van bewindvoerders was vrij inhoudelijk van aard en verliep soepel. Dit kwam ook omdat de zorg van enkele eurolanden over de implicaties van het voorstel reeds voor de bespreking was geadresseerd. De bewindvoerders waren het dan ook eens over de voorstellen en steunden het IMF in haar rol om het gebruik van CAC's te stimuleren. De geschiktheid van de eurozone-CAC's werd ook erkend.[88]

Discussie in de VN

In september 2014, bij de eerste resolutie, waren de Europese lidstaten verdeeld over de stemming en verliep in veel landen de coördinatie tussen de ministeries van Financiën en de ministeries van Buitenlandse Zaken gebrekkig. Als gevolg stemde een aantal EU-landen tegen de resolutie; andere lidstaten, waaronder Nederland, onthielden zich van stemming. De VS en een aantal gelijkgezinde ontwikkelde landen stemden tegen. De resolutie werd aangenomen met steun van onder andere de G77.

In oktober 2014 gingen in New York discussies van start over een tweede resolutie, over de wijze waarop uitvoering zou worden gegeven aan de oprichting van een statutair schuldherstructureringsmechanisme. Een aantal grote ontwikkelde economieën, evenals Nederland, nam niet deel aan de onderhandelingen over de resolutietekst om een helder signaal af te geven dat zij de resolutie niet steunden. Sommige EU-landen gaven er de voorkeur aan wel betrokken te zijn en hoopten dat de G77 open zou staan voor een schuldherstructureringsmechanisme dat aansloot bij het werk van het IMF; een statutair juridisch raamwerk bij de VN stond volgens hen nog niet geheel vast omdat over de uitvoering onderhandeld werd.

Tijdens de SCIMF werd gesproken over het VN-traject en de tweede resolutie. Er werden EU CM opgesteld: de EU-lidstaten waren tegen de tweede resolutie, de EU-landen zouden niet deelnemen aan de onderhandelingen over deze resolutie en het IMF moest leidend blijven op schuldherstructureringsbeleid. Het EFC stemde in met deze Europese positie. Omdat de Europese ministeries van Buitenlandse Zaken verantwoordelijk zijn voor de VN, werd de EFC-positie doorgeleid naar het Coreper. Vanwege de aard van het onderwerp nam in Nederland het ministerie van Financiën het voortouw bij het opstellen van de Coreperinstructie voor de PV EU. Hoewel EU-landen eensgezind waren ten aanzien van de inhoud, kostte het in het Coreper moeite om tot een gemeenschappelijk standpunt te komen omdat de landen daar van mening verschilden over de tactiek. De lidstaten waren het er inhoudelijk over eens dat het IMF erkend moest worden als de leidende instelling inzake schuldherstructureringen. Nederland stond echter met een andere grote lidstaat recht tegenover een groep andere landen ten aanzien van deelname aan de onderhandelingen over de resolutie bij de VN; deze groep wilde deelnemen om de agenda van de G77 voor een statutaire benadering bij de VN van binnenuit te ondergraven. Dit leidde tot soms felle confrontaties tijdens de Corepervergadering; het onderwerp werd voor een volgende vergadering geagendeerd.

Omdat er nog geen gezamenlijke EU positie was, stelde de grootste voorstander van deelname aan de onderhandelingen samen met medestanders een gemeenschappelijke verklaring op voor de meerderheid van lidstaten die hier ook open voor stonden. De permanente vertegenwoordigers van de EU-lidstaten waren gefrustreerd door het dwarsliggen van Nederland en zijn partner. Door deze

[88] Summing Up Executive Board oktober 2014.

patstelling werd de gezamenlijke positie van de EU in het voordeel van Nederland aangescherpt. Onverwacht voerde de ambassade van een grote niet-Europese voorstander van de G77 resolutie in Nederland een 'demarche' uit.[89] Het ministerie van Buitenlandse Zaken werd verzocht om deel te nemen aan de besprekingen over het onderwerp binnen de VN. Nederland stond daarvoor echter alleen open op basis van een gezamenlijk Europees standpunt.

Uiteindelijk werd een compromis bereikt over de definitieve tekst van de EU CM. Er werd niet expliciet opgenomen dat de EU niet mocht deelnemen aan de onderhandelingen. In plaats daarvan werden voorwaarden gesteld om mee te onderhandelen: het IMF moest worden erkend als leidende instelling en alleen de contractuele benadering zou, in aansluiting op het werk van het IMF, mogen worden besproken.

Met dit mandaat is de EU in New York aan de slag gegaan met als uitkomst dat de tweede resolutie in eerste instantie flink werd uitgekleed. Vervolgens besloten de voorstanders echter om dicht in de buurt te blijven van de oude tekst, die voor de Europese landen onaanvaardbaar was, en deze in stemming te brengen. Argentinië had met de steun van ondermeer de G77 en China voldoende stemgewicht in de Algemene Vergadering voor een positieve uitslag. Toen de resolutie in november in stemming werd gebracht onthielden de meeste Europese landen zich van een stem. Nederland, net als de andere Europese lidstaat en een aantal Europese medestanders, stemde tegen de resolutie. Omdat in de resolutie niet aan de gestelde voorwaarden uit de Europese positie werd voldaan, heeft de EU in 2015 niet deelgenomen aan de discussies in het ad hoc comité.

7.7. Analyse

1. Welke instrumenten heeft het ministerie van Financiën ingezet ten behoeve van beïnvloeding?

Aanpassing leenraamwerk

Voor de beleidsdiscussie over aanpassing van het leenraamwerk is het brede scala aan instrumenten gebruikt. Allereerst heeft Nederland zowel direct als via de Nederlandse bewindvoerder deelgenomen aan de formele vergaderingen tijdens het beleidsproces. De Nederlandse bewindvoerder nam deel aan de raad van bewindvoerders bij het IMF. Het ministerie van Financiën was met DNB vertegenwoordigd in de SCIMF ten behoeve van de Europese coördinatie. Er is een aantal fysieke bijeenkomsten, telefonische vergaderingen en schriftelijke afstemmingsrondes over het onderwerp gehouden.

Coalitievorming en coördinatie met andere landen zijn intensief ingezet, met name tijdens de Europese afstemming, maar ook gedurende het traject. Nederland heeft daarbij zowel contact gehad met gelijkgezinde als met niet-gelijkgezinde Europese landen. Contacten met niet-Europese landen hebben voornamelijk via het kiesgroepkantoor plaatsgehad, waarbij het ministerie ook bilateraal met de VS sprak.

Daarnaast had Nederland intensief contact met het IMF, zowel vanuit het kiesgroepkantoor als direct vanuit het ministerie van Financiën. Vertegenwoordigers van het ministerie spraken het IMF met name en marge van Jaar- en Voorjaarsvergaderingen, maar ook de contacten en marge van de Club van Parijs, waar vanuit het IMF betrokkenen bij het schuldherstructureringsbeleid bij aanwezig waren, werden gebruikt voor het uitwisselen van informatie.

Er is ten slotte ook een breed scala aan meer specifieke instrumenten ingezet. Zo heeft het ministerie van Financiën in 2013 een expertbezoek gebracht aan de VS en in 2014 een expertbijeenkomst georganiseerd. Deze activiteiten dienden om het inzicht te vergroten in de actuele ontwikkelingen en oplossingsrichtingen op het terrein van schuldherstructureringsbeleid en

[89] Een demarche betreft het overbrengen van een boodschap door een ambassade, in opdracht van de hoofdstad, aan de lokale autoriteiten (meestal het ministerie van Buitenlandse Zaken).

om een beeld te krijgen van het krachtenveld. De uitkomsten vormden input voor de standpuntbepaling en versterkten de overtuigingskracht van Nederland in de daaropvolgende discussies. En marge van de Voorjaarsvergadering in 2015, toen er nieuwe voorstellen beschikbaar waren, nam Nederland met hetzelfde doel het initiatief tot een Europese coördinatiebijeenkomst.

Versterking van CAC's

De beleidsinzet voor de CAC's betrof een beperkter aantal instrumenten en had een minder intensief karakter. Nederland zorgde ervoor inhoudelijk goed op de hoogte te zijn: zowel het bezoek aan de VS als de expertbijeenkomst zijn gebruikt om kennis over de noodzaak voor versterking van CAC's en inzicht in het krachtenveld voor deze specifieke kwestie te vergroten. Toen echter eenmaal duidelijk werd dat de voorstellen internationaal breed gesteund zouden worden, bleven verdere inspanningen beperkt. Zo kregen in de bilaterale contacten met het IMF de voorstellen ten behoeve van versterking van de CAC's relatief minder aandacht dan de aanpassing van het leenraamwerk.

Het ministerie van Financiën nam deel aan de vergaderingen van het ESDM, waar afstemming plaatsvond van de Europese positie. Rond de bijeenkomst van het ESDM had Nederland contact met een aantal landen om de posities te peilen, maar in vergelijking met het leenraamwerk stelde Nederland zich meer reactief op. De bilaterale contacten en de inbreng in het ESDM waren er met name op gericht te voorkomen dat de zorgen van een aantal Europese landen over de implicaties van de IMF-voorstellen voor de eurozone-CAC's afbreuk zouden doen aan ondersteuning van sterkere aggregatieclausules. Deze inzet werd in Washington ook door de Nederlandse bewindvoerder gehanteerd, die als voorzitter van de EURIMF een rol speelde in de afstemming tussen het IMF en de Europese stoelen en deelnam aan de bespreking in de raad van bewindvoerders.

VN-traject

Het VN-traject wordt gekenmerkt door een zeer gerichte maar beperkte beleidsinzet vanuit het ministerie van Financiën tijdens de Europese positiebepaling. Het ministerie van Financiën zette zich actief in om de Europese positie bij te stellen en aan te scherpen. Gedurende de afstemming is hierover bilateraal contact geweest met een gelijkgezinde lidstaat en met enkele andere Europese landen. Inhoudelijk vertoonden de kwesties overlap met de discussies bij het IMF, waardoor de inspanningen die zijn geleverd ten behoeve van de inhoudelijke voorbereiding zeer beperkt bleven.

Conclusie onderzoeksvraag 1

De casus wordt gekenmerkt door verschillen in het type instrumenten en de intensiteit van de beleidsinzet tussen de drie beleidstrajecten:

- Voor aanpassing van het leenraamwerk is het volledige scala aan niet-financiële instrumenten ingezet. De beleidsinzet kenmerkte zich door actieve betrokkenheid bij de informele en formele discussies in Washington en Brussel, Europese coördinatie, gebruik van contacten met zowel gelijkgezinde als niet-gelijkgezinde landen en het IMF en het vergroten van kennis en inzicht in het krachtenveld.
- De beperktere beleidsinzet voor versterking van CAC's betrof het vergroten van kennis en inzicht (als onderdeel van bredere aandacht voor herstructureringsbeleid), reguliere deelname aan vergaderingen en enkele bilaterale contacten.
- De beleidsinzet voor het VN-traject was zeer gericht maar beperkt; op belangrijke momenten gebruikte het ministerie van Financiën met name bilaterale contacten om de Europese positie aan te scherpen.

2. Zijn deze instrumenten consistent ingezet in de verschillende fasen van de onderhandelingen, dat wil zeggen dat de inzet van de instrumenten op een logische wijze heeft bijgedragen aan het uitdragen van het Nederlandse standpunt en aan het beïnvloeden van de uitkomst in de richting van dit standpunt?

Om deze vraag te beantwoorden wordt allereerst gekeken hoe Nederland betrokken was bij de verschillende fasen van het beleidsproces. Hierbij wordt vervolgens expliciet ingegaan op de wijze waarop Nederland heeft deelgenomen aan de vergaderingen en op samenwerking met andere landen.

Aanpassing van het leenraamwerk

De fasen van het beleidsproces

Fase 1 (waarin de agenda wordt bepaald) - Voordat schuldherstructureringsbeleid formeel op de internationale agenda stond, had Nederland al een actieve beleidsinzet. Experts van het ministerie van Financiën bezochten in de winter van 2013 een aantal experts in de VS en spraken ook bilateraal met het IMF. Dit heeft bijgedragen aan de Nederlandse gedachtevorming en het verkrijgen van inzicht in het krachtenveld en vormde ook een basis voor het opereren tijdens het verdere proces. Ook bracht Nederland tijdens dit bezoek aan het IMF voor het voetlicht open te staan voor voorstellen ter verbetering van het beleid, waarmee het IMF steun kreeg voor agendering van het onderwerp. Ten slotte heeft de proactieve en open houding er mogelijk toe bijgedragen dat Nederland ook bij het vervolgproces aangesloten bleef.

Fase 2 (waarin de voorstellen worden voorbereid) - De beleidsinzet in de fase waarin het IMF zijn voorstellen voor aanpassing van het leenraamwerk voorbereidde wordt gekenmerkt door regelmatig bilateraal contact tussen Nederland en het IMF. In het voorjaar van 2014, in de periode van de totstandkoming van de voorstellen, werd Nederland betrokken door het IMF en informeel geconsulteerd. De voorstellen waren in lijn met de Nederlandse positie en de Nederlandse reactie was dus overwegend positief. Steun van voldoende stoelen was voor het IMF van belang om de voorstellen ook te kunnen presenteren aan de raad. In dezelfde periode, in mei 2014, werd ook de expertbijeenkomst georganiseerd. Dit was te laat om de voorstellen nog in grote mate te kunnen beïnvloeden, maar deze bijeenkomst zorgde wel voor politieke steun voor een actieve Nederlandse rol bij het verdere traject. Bilaterale contacten tussen Den Haag en andere hoofdsteden waren in deze periode nog beperkt en richtten zich met name op gelijkgezinde landen.

Fase 3 (onderhandelingen over de voorstellen) - In de derde en formele fase van de onderhandelingen was de Nederlandse beleidsinzet het meest intensief. Naast bilaterale contacten met het IMF en inhoudelijke voorbereiding, vormden deelname aan vergaderingen en coördinatie met vooral Europese landen belangrijke instrumenten van de beleidsinzet. Naast actieve deelname aan de SCIMF, waar de Europese positie werd afgestemd, onderhield het ministerie van Financiën bilaterale contacten met zowel gelijkgezinde als niet-gelijkgezinde Europese lidstaten, waarbij standpunten werden uitgewisseld en Nederland de argumenten voor aanpassing voor het voetlicht bracht. In 2015, bij het uitkomen van een nieuwe versie van de voorstellen, nam Nederland ook het initiatief om de voorstellen te bespreken met andere Europese landen en marge van de Voorjaarsvergadering. Ook toen de posities verder uiteen bleken te liggen, bleef het ministerie van Financiën bilaterale contacten en de SCIMF-besprekingen inzetten om aanpassing van het leenraamwerk op tafel te houden.

De inzet tijdens vergaderingen

Het ministerie van Financiën heeft zeer actief deelgenomen aan de vergaderingen van de SCIMF. Nederland pleegde interventies tijdens de vergadering en liet en marge van vergaderingen zijn stem horen, had contact met de voorzitter van de SCIMF en met de Europese Commissie en nam actief deel aan discussies met andere lidstaten. Tijdens het afstemmen van een gezamenlijke positie bracht Nederland concrete voorstellen in en ging op de rem staan wanneer de Nederlandse rode lijnen werden overschreden. Zo weigerde Nederland een afstemmingproces te starten op basis van een te kritische conceptpositie. Verder was Nederland volgens verschillende buitenlandse

respondenten inhoudelijk sterk voorbereid. De bestaande expertise binnen het ministerie van Financiën en de opgebouwde kennis zorgden ervoor dat Nederland zijn standpunten kon onderbouwen en in de vergaderingen met scherpe interventies kon komen. Het droeg er ook toe bij dat Nederland een serieuze gesprekspartner was voor zowel de voorstanders als voor de meer kritische landen.

De Nederlandse bewindvoerder was in Washington intensief betrokken bij de vergaderingen en de discussies met het IMF en met andere stoelen in de raad. Door zijn positie als voorzitter speelde de Nederlandse bewindvoerder ook een belangrijke rol bij de Europese coördinatie via de EURIMF en in contacten met het IMF over de Europese positie. De Nederlandse kiesgroep, die niet gekenmerkt wordt als ofwel grote debiteur of grote crediteur, wordt minder door vaste belangen gedreven en neemt daardoor in discussies vaak een constructieve rol in. Volgens een buitenlandse respondent stelt het feit dat de Nederlandse bewindvoerders voor een langere periode worden aangesteld hen bovendien in staat ervaring en goede relaties op te bouwen.

Gebruik van en samenwerking met andere deelnemers: Europese coördinatie

Het ministerie van Financiën heeft in belangrijke mate ingezet op Europese coördinatie om in Washington een eensgezind en positief geluid te kunnen laten horen, waarvoor de EU CM het belangrijkste instrument waren. Daartoe werd door het ministerie van Financiën zeer actief deelgenomen aan de vergaderingen van de SCIMF en werden andere EU-landen ook buiten de vergaderingen actief benaderd. Nederland coördineerde de inbreng allereerst nauw met een aantal medestanders. Daarnaast werden standpunten via bilateraal contact ook met minder gelijkgezinde EU-landen uitgewisseld, waarbij Nederland deze landen trachtte te overtuigen van de noodzaak voor verbetering van het leenraamwerk. Ook voor bespreking van de nieuwe voorstellen en marge van de Voorjaarsvergadering in 2015 benaderde het ministerie van Financiën zowel gelijkgezinde als niet-gelijkgezinde landen.

Met de EU CM werd in 2014 steun uitgesproken voor verder werk van het IMF aan de voorstellen; in 2015 zorgden de EU CM er voor dat de voorstellen niet van tafel verdwenen. Volgens enkele buitenlandse respondenten kan het instrument van de EU CM zelf echter nog verbeterd worden. Een Europese positie wordt vaak pas afgestemd op het moment dat het IMF een voorstel heeft gepresenteerd aan de lidstaten. Daarnaast bevatten de EU CM vaak de 'laagste gemene deler', waardoor ze slechts in beperkte mate richting geven en waarbij de achterliggende discussiepunten niet altijd duidelijk zijn. Voor de discussies in Washington, die reeds van start gaan voordat er voorstellen zijn, komen de EU CM dan ook relatief laat in het proces en zijn ze niet altijd voldoende richtinggevend.

Versterking van CAC's

Fase 1 (waarin de agenda wordt bepaald) - De Nederlandse beleidsinzet in de eerste fase van het beleidsproces voor versterking van CAC's komt grotendeels overeen met die voor het leenraamwerk. Het ministerie van Financiën zette in deze periode, via het expertbezoek en de bilaterale ontmoeting met het IMF, in op het vergroten van inzicht en kennis van schuldherstructureringsbeleid in brede zin, waar versterking van de contractuele benadering onderdeel van uitmaakte.

Fase 2 (waarin de voorstellen worden voorbereid) – Nederland was nauwelijks betrokken bij de fase waarin concrete voorstellen voor versterking van de CAC's werden uitgewerkt. De uitwerking van het voorstel had een sterk juridisch-technisch karakter, waar Nederland niet nauw bij betrokken is geweest. Daarnaast was het traject niet controversieel en was er brede steun voor het doel van versterking van aggregatieclausules.

Fase 3 (onderhandelingen over de voorstellen) - Toen het voorstel op tafel kwam, beperkte de beleidsinzet van het ministerie van Financiën zich vooral tot deelname aan de ESDM-vergadering. Bilaterale contacten werden rond deze vergadering ook ingezet om de standpunten van andere

lidstaten te peilen en inzicht te krijgen in de zorgen van enkele landen. Dit gebeurde met name vanwege de discussie over de implicaties voor de eurozone-CAC's, aangezien de zorgen van enkele landen een positieve Europese boodschap ten aanzien van versterking van aggregatieclausules in gevaar bracht. Zonder dat verdere Nederlandse beleidsinspanningen nodig waren kwam het ESDM echter tot een compromis.

VN-traject

Fase 1 (waarin de agenda wordt bepaald) en fase 2 (waarin de voorstellen worden voorbereid) – Bij het VN-traject is het lastig een onderscheid te maken tussen de eerste twee fasen. Het ministerie van Financiën was, omdat het niet direct betrokken is bij de VN, in elk geval niet aangesloten op eventuele discussies die hier werden gevoerd in aanloop naar het initiatief van Argentinië om schuldherstructureringsbeleid bij de VN te agenderen. Vanaf het moment dat Argentinië de eerste resolutie indiende, in september 2014, was het ministerie van Financiën aangesloten op het traject.

Fase 3 (onderhandelingen over de voorstellen) - Het ministerie van Financiën was via verschillende kanalen op de hoogte van de ontwikkelingen in New York. Allereerst was er een goede aansluiting met het ministerie van Buitenlandse Zaken, dat via zijn vertegenwoordiging in New York nauw bij de discussies betrokken was. Ook werd het onderwerp onder meer informeel besproken met contacten en marge van de Club van Parijs.

De beleidsinzet van het ministerie van Financiën bestond uit deelname aan vergaderingen, Europese coördinatie en gebruik van bilaterale contacten met EU-landen. Het onderwerp werd in de SCIMF en het EFC besproken, terwijl de opstelling van de EU CM door het Coreper gebeurde. Het ministerie van Financiën richtte zich op het afstemmen van een stevige Europese positie. Vanwege het krachtenveld vergde dit een actieve beleidsinzet. Veel Europese landen, anders dan Nederland en een ander Europees land, wilden deelnemen aan onderhandelingen over de uitvoering van de eerste resolutie. Het ministerie van Financiën intervenieerde verschillende keren gedurende het afstemmingsproces en zette bilaterale contacten in om posities af te stemmen en andere landen te winnen voor het eigen standpunt.

Conclusie onderzoeksvraag 2

- Het ministerie van Financiën differentieert de beleidsinzet afhankelijk van het belang dat er door Nederland aan een onderwerp wordt gehecht en de mate waarin een actieve Nederlandse betrokkenheid noodzakelijk is gezien het krachtenveld. Zo kan de beperkte beleidsinzet voor versterking van CAC's worden verklaard door de brede internationale overeenstemming over dit traject. Bij de VN-discussies stond het ministerie van Financiën op afstand, maar toen het krachtenveld dat vereiste werd gericht geïntervenieerd. De bredere en intensievere beleidsinzet voor het leenraamwerk is enerzijds te verklaren door het grote belang dat Financiën aan het onderwerp hechtte, en anderzijds door de grotere weerstand gedurende het hele traject, wat om een grotere Nederlandse inspanning vroeg om de onderhandelingspositie te verwezenlijken. Dit duidt erop dat binnen deze casus beleidsinstrumenten en capaciteit op een doelmatige wijze zijn ingezet.
- Het ministerie van Financiën was al in de eerste fase betrokken bij discussies over schuldherstructureringsbeleid bij het IMF. Nederland was aangesloten op de actualiteit en gebruikte het bestaande netwerk en expertise om inhoudelijk goed op de hoogte te raken. Dit legde tevens de basis voor de verdere beleidsinzet ten aanzien van het leenraamwerk en de CAC's.
- Voor het beleidsproces rond het leenraamwerk werd het brede scala aan instrumenten ingezet, met name in de fase waarin er voorstellen op tafel lagen. De inzet van het ministerie van Financiën wordt gekenmerkt als actief, zowel tijdens als en marge van vergaderingen. Een inhoudelijk goede voorbereiding droeg bij aan de overtuigingskracht. Ook is met name actief gebruik gemaakt van Europese bilaterale contacten voor afstemming van een Europese positie. Mogelijk dat Nederland daarbij de bilaterale contacten al eerder had kunnen inzetten, met name met de meer kritische Europese landen en in de tweede fase van het proces. Daarnaast

is Europese coördinatie een belangrijk instrument om in de raad van bewindvoerders een positie kracht bij te zetten, maar kan het instrument zelf nog worden verbeterd.

- Voor alle drie de beleidstrajecten geldt dat Nederland de instrumenten, die ter beschikking stonden om standpunten uit te dragen, op een consistente wijze heeft ingezet. Tijdens de verschillende fasen werd gebruik gemaakt van diverse instrumenten, afhankelijk van de aard en het belang van de discussies die op dat moment speelden. In de onderhandelingen over het leenraamwerk maakte Nederland actief gebruik van meerdere instrumenten om gedurende de verschillende fasen het beleidsproces te beïnvloeden. Ook voor de beleidstrajecten rondom CAC's en de discussies in de VN was dat de beleidsinzet consistent. Nederland koos ervoor om doelgericht op selectieve momenten instrumenten in te zetten om zodoende het proces te beïnvloeden. Bij de discussie over de CAC's was een actieve inzet op een gegeven moment niet meer nodig, doordat een compromis tussen de EU landen bereikt was dat aansloot bij de beleidsinzet van Nederland.

3. Heeft het ministerie van Financiën met de beleidsinzet de uitkomst van de onderhandelingen beïnvloed (cf. de onderhandelingspositie)?

Hieronder wordt allereerst ingegaan op doelbereik: de mate waarin de uitkomst van de onderhandelingen in lijn is met het Nederlandse standpunt. Vervolgens wordt geanalyseerd in hoeverre de uitkomst aan Nederland kan worden toegeschreven door in te gaan op de Nederlandse rol in het bredere krachtenveld en een aantal externe factoren dat van invloed is geweest.

Aanpassing leenraamwerk

Doelbereik – De uitkomst van de verschillende tussenstappen was in lijn met de Nederlandse positie. Het belangrijkste onderdeel van deze casus, aanpassing van het leenraamwerk, is gedurende de periode van de beleidsdoorlichting niet afgerond. Het besluit werd pas in januari 2016 genomen. Ondanks het controversiële karakter van de beleidsaanpassing is het onderwerp op de agenda gekomen en in 2015 op de agenda gebleven. De richting van de voorstellen, waarmee beoogd wordt prikkels te herstellen en marktdiscipline te waarborgen, was bovendien in lijn met de Nederlandse positie. Ten slotte heeft de verschuiving van het krachtenveld en het kritischer worden van een groot aantal landen in 2015 er niet toe geleid dat de voorstellen van tafel verdwenen.

Verklaring en toeschrijving - Het krachtenveld in de raad van bewindvoerders is relevant om het proces en de invloed van Nederland te kunnen beoordelen. De VS was gedurende periode van de beleidsdoorlichting het meest kritisch over de voorstellen. Hoewel de raad van bewindvoerders zelden een formele stem uitbrengt, zou ook wanneer dit wel het geval zijn een tegenstem van de VS aanname van de voorstellen niet kunnen tegenhouden. Een wijziging van het leenraamwerk is echter dermate belangrijk dat brede steun noodzakelijk wordt geacht. Gezien de positie van de VS en opkomende economieën was daarom én brede Europese steun én een voortrekkersrol van een aantal Europese stoelen noodzakelijk. Nederland, samen met één of twee andere Europese landen, heeft beide rollen vervuld.

Allereerst is het aannemelijk dat Nederland, via de actieve beleidsinzet die bij de voorgaande onderzoeksvraag is besproken, een bijdrage heeft geleverd aan een gezamenlijke Europese positie die ondersteunend is geweest aan het werk van het IMF en aan de voorstellen. Gezien de verdeeldheid onder Europese landen, waarbij enkele landen met name over afschaffing van de *systemic risk waiver* toenemend kritisch waren, was tegenwicht noodzakelijk. Nederland voegde aan de groep van voorstanders gewicht en overtuigingskracht toe. Het is dan ook waarschijnlijk dat zonder het Nederlandse tegenwicht en de actieve inzet de EU CM en de Europese inbreng in de raad van bewindvoerders negatiever van toon waren geweest.

Daarnaast heeft Nederland, zowel in Washington als in Brussel, de voortrekkersrol vervuld die noodzakelijk was om voortgang in het proces te verzekeren. Met één of twee andere Europese landen heeft Nederland zich via alle instrumenten hard gemaakt voor aanpassing van het leenraamwerk en de specifieke voorstellen. Het is aannemelijk dat er zonder de initiërende en actieve Nederlandse rol minder vooruitgang was geboekt dan nu het geval is.

Het verloop van de discussie in 2015 illustreert dat er grenzen zijn aan de invloed van Nederland en andere voorstanders wanneer het krachtenveld zich verhardt en de omstandigheden veranderen. Dit gold zowel voor het Europese als voor het internationale krachtenveld. De tegenstand van een aantal Europese landen werd sterker naarmate de voorstellen concreter werden en daadwerkelijk zouden moeten worden goedgekeurd. Daarnaast nam de zorg over een negatief markteffect bij afschaffing van de *systemic risk waiver* mogelijk toe als gevolg van de problemen rond het Griekse programma vanaf het einde van 2014. Ook enkele niet-Europese stoelen in de raad van bewindvoerders leek zich meer kritisch op te stellen dan in 2014 het geval was. Inspanningen om, in samenwerking met andere voorstanders, kritische landen te overtuigen van de noodzaak voor aanname van de voorstellen bleek in deze situatie onvoldoende effect te sorteren. Het is echter niet waarschijnlijk dat Nederland in deze situatie meer invloed uit had kunnen oefenen. In 2015 werd echter wel een Europese positie overeengekomen waarin het IMF wordt opgeroepen om verder te blijven werken aan de voorstellen. Gezien het Nederlandse beleidsinzet en het Europese krachtenveld kan dit mede aan de Nederlandse inspanningen worden toegeschreven. Deze Europese positie is belangrijk geweest om de voorstellen op tafel te blijven houden.

Versterking van CAC's

Doelbereik – De uitkomst van de discussie – acceptatie van sterkere aggregatieclausules voor obligaties uitgegeven onder internationaal recht – is in lijn met de Nederlandse positie, die erop is gericht coördinatieproblemen bij schuldherstructureringen te adresseren. De wijze waarop de zorgen van enkele Europese landen over de implicatie voor de eurozone-CAC's is geadresseerd, namelijk door expliciet te erkennen dat deze vorm voor het eurogebied passend is, is daarbij acceptabel voor Nederland, dat de praktische nadelen ziet van een eventuele aanpassing van de recent overeengekomen eurozone-CAC.

Verklaring en toeschrijving – Gezien de beperkte beleidsinzet en het krachtenveld, is het niet aannemelijk dat Nederland het beleidstraject heeft beïnvloed. Versterking van CAC's was zowel internationaal als voor Nederland een weinig controversieel onderwerp. Aangezien er brede overeenstemming bestond dat versterking wenselijk was, bestond dit beleidsproces met name uit technische en juridische discussies over de uitwerking, waaraan Nederland niet heeft deelgenomen. Bij de Europese discussie over eventuele implicaties voor eurozone-CAC's, begreep Nederland de zorgen van enkele landen, maar was Nederland ook voorstander van een positieve boodschap ten aanzien van aggregatie. Hoewel Nederland geen grote inspanningen heeft geleverd, is deze positie wel in lijn met het uiteindelijke compromis.

VN-traject

Doelbereik - De uitkomst van het VN-traject is in lijn met de Nederlandse inzet. Voor Nederland was deelname aan de discussies binnen de VN slechts een mogelijkheid wanneer het werk en de rol van het IMF daarbij erkend zouden worden. Aangezien aan deze voorwaarden niet is voldaan, heeft de EU conform de Nederlandse positie dan ook niet deelgenomen aan discussies over de uitvoering van de eerste resolutie. Door het besluit om naar aanleiding van de resolutie uit december 2014 niet deel te nemen aan het vervolgproces, en de steun van andere Europese landen hiervoor, wist Nederland een stempel te drukken op het vervolgproces. Zonder de steun van de ontwikkelde landen hadden de voorstanders veel minder ruimte voor een discussie over het internationale beleid over schuldherstructurering in de VN. De discussies in de VN zijn als gevolg hiervan tot nog toe weinig ambitieus en effectief.

Verklaring en toeschrijving – Het internationale en Europese krachtenveld is relevant om de Nederlandse rol te kunnen beoordelen. De combinatie van het internationale krachtenveld en de besluitvormingsprocedures beperken de invloed van Europese landen op de uitkomst van de discussies binnen de VN. Doordat in de VN elk land één stem heeft, worden Europese landen makkelijk overstemd door de G77, eventueel aangevuld door andere landen. Steun van

ontwikkelde landen, die de belangrijkste crediteuren zijn, wordt echter wel als een noodzakelijke voorwaarde gezien voor het uiteindelijk succes van besluiten over herstructureringsbeleid. Om die reden is betrokkenheid van ontwikkelde landen wel van belang.

Het is aannemelijk dat Nederland de uitkomst van de Europese coördinatie en daarmee de ontwikkelingen binnen de VN heeft beïnvloed. In lijn met de voorwaarden die in de gezamenlijke Europese positie waren gesteld, hebben EU-landen niet deelgenomen aan de discussies in VN-verband. In deze situatie had Nederland in feite te maken met twee krachtenvelden: waar de Europese ministeries van Financiën op een lijn zaten, keken de Europese ministeries van Buitenlandse Zaken anders tegen de kwestie aan. In het Coreper was hierdoor een meerderheid van EU-landen in beginsel bereid tot deelname aan de VN-besprekingen, terwijl Nederland samen met een ander Europees land hieraan strikte voorwaarden verbond. Het feit dat de Europese ministeries van Financiën in het EFC wel op één lijn zaten, was in het Nederlandse voordeel. Zonder een actieve beleidsinzet van Nederland in het Coreper had het andere Europees land geïsoleerd gestaan en was de positie waarvoor in het EFC steun bestond waarschijnlijk minder duidelijk voor het voetlicht gebracht. Nederlandse invloed op de uitkomst van deze beleidsdiscussie is dan ook aannemelijk.

Conclusie onderzoeksvraag 3

- Het krachtenveld is relevant voor de invloed die Nederland kan uitoefenen op de uitkomst van de onderhandelingen. Per traject verschilde dit, en daarmee de rol die Nederland kon en eventueel ook wilde spelen.
- In het geval van aanpassing van het leenraamwerk was er veel ruimte voor een rol voor Nederland. Aangezien Nederland sterk voorstander was van aanpassing van het leenraamwerk, nam Nederland deze rol ook op zich, wat gereflecteerd wordt in de actieve beleidsinzet die eerder is besproken. Het is voor dit beleidstraject aannemelijk dat Nederland invloed heeft gehad op de Europese coördinatie, een ondersteunende rol heeft gespeeld ten aanzien van het werk van het IMF en van de voorstellen, en een bijdrage heeft geleverd aan de voortgang van het proces.
- Bij het traject voor versterking van de CAC's is het niet aannemelijk dat Nederland invloed heeft uitgeoefend. Dat kon en hoefde ook niet: het krachtenveld en de inhoud van de voorstellen waren in lijn met het Nederlandse standpunt en ook wanneer Nederland de voorstellen niet had gesteund, is het niet aannemelijk dat Nederland de uitkomst had kunnen beïnvloeden. In Europees verband was de Nederlandse positie mogelijk ondersteunend aan het vinden van een compromis. De beleidsinzet, die relatief beperkt en reactief was, is in beide scenario's doelmatig.
- Het is aannemelijk dat Nederland invloed heeft uitgeoefend op de uitkomst van de Europese coördinatie in het VN-traject. De Nederlandse interventie in dit traject zorgde ervoor dat de inconsistentie tussen de posities van Europese ministeries van Financiën en van Buitenlandse Zaken in het Nederlandse voordeel werd beslecht.

8. Casus 4: de middelenaanvulling van IDA17

8.1. Inleiding

De middelen van IDA worden elke drie jaar aangevuld tijdens een onderhandelingstraject waarbij ook de beleidsprioriteiten en de financiële kaders en voorwaarden worden bepaald. Deze casus behandelt de zeventiende middelenaanvulling van IDA (IDA17), die plaatsvond in 2013.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd.

- De paragrafen 8.2 tot en met 8.5 lichten het beleidsproces toe. Paragraaf 8.2 geeft een algemene achtergrond, waarbij wordt ingegaan op de inhoudelijke kwesties in de onderhandelingen en het proces. Paragrafen 8.3 tot en met 8.5 zetten achtereenvolgens het Nederlandse standpunt in de beleidsdiscussies, het krachtenveld en de uitkomst van de onderhandelingen uiteen.
- Paragraaf 8.6 geeft een reconstructie van het verloop van de onderhandelingen. Daarbij komen de belangrijkste discussiepunten en momenten in de besluitvorming aan bod.
- Paragraaf 8.7 is gewijd aan de analyse. Deze paragraaf behandelt de drie onderzoeksvragen. De analyse is kwalitatief en bevat redeneringen waarmee de mate van doeltreffendheid aannemelijk wordt gemaakt.

8.2. Achtergrond onderhandelingen

IDA richt zich op de armste en niet-kredietwaardige landen en ondersteunt ontvangende landen met beleidsadvies en projecten gericht op onder andere armoedebestrijding en het bevorderen van inclusieve economische groei. IDA-leningen zijn rentevrij of worden verstrekt tegen een zeer lage rente en hebben een looptijd van 25 tot 40 jaar. Ook ondersteunt IDA, met een zeer beperkt deel van de middelen, de allerarmste landen door subsidies te verstrekken. Anders dan IBRD en IFC (zie box 6), die als 'bank' opereren en geld inlenen op de kapitaalmarkten, fungeert IDA als een fonds dat voor een groot deel gefinancierd wordt door donoren en door bijdragen van de andere Wereldbankloketten. De middelen van IDA worden elke drie jaar aangevuld. Het traject voor een middelenaanvulling neemt doorgaans ongeveer één jaar in beslag en bestaat uit vier bijeenkomsten. IDA17 begon in maart 2013 met een onderhandelingsronde in Parijs, gevolgd door bijeenkomsten in juli in Managua en in oktober Washington. In december werden de onderhandelingen in Moskou afgesloten. De implementatieperiode van IDA17 betreft juli 2014 tot en met juni 2017.

De onderhandelingen worden gevoerd door de zogenaamde IDA-Deputies, vertegenwoordigers uit de hoofdsteden van de donorlanden. De IDA-onderhandelingen hebben op zichzelf geen formele status; het uitkomstdocument wordt, via de raad van bewindvoerders, ter goedkeuring aan de gouverneurs van de Wereldbank voorgelegd. De raad van bewindvoerders wordt gedurende de onderhandelingen op de hoogte gehouden van het verloop. Besluitvorming over de financiële bijdrage aan IDA vindt plaats in de hoofdsteden, wat vraagt om directe betrokkenheid bij de onderhandelingen over het beleid en de financiering. Aan de onderhandelingen nemen ook vertegenwoordigers deel van lenende landen. Per regio wordt een vertegenwoordiger aangewezen, de zogenaamde '*borrower representative*', die de belangen van de IDA-landen uit de betreffende regio vertegenwoordigt en die tijdens de onderhandelingen ervaringen met de implementatie van het IDA-beleid deelt.

Box 6: De Wereldbankgroep

De Wereldbank (formeel: de Wereldbankgroep) bestaat uit vijf onderdelen. *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD) en *International Development Association* (IDA) zijn de loketten voor respectievelijk middeninkomenslanden en lage-inkomenslanden. De overige drie onderdelen betreffen *International Finance Corporation* (IFC), *Multilateral Investment Guarantee*

Agency (MIGA), en *International Centre for Settlements of Investment Disputes* (ICSID). IFC verleent kredieten ter stimulering van de private sector in ontwikkelingslanden, MIGA streeft naar het bevorderen van private investeringen in ontwikkelingslanden door het bieden van garanties tegen politieke risico's en ICSID biedt faciliteiten aan voor het oplossen van, en het bemiddelen bij, geschillen tussen staten en buitenlandse investeerders. Nederland is lid van alle onderdelen.

De Wereldbank kent sinds 2013 de volgende twee hoofddoelstellingen: 1) het beëindigen van extreme armoede in 2030, waarbij minder dan 3 procent van de wereldbevolking leeft van een inkomen van USD 1,25 per dag en 2) het bereiken van gedeelde welvaart, zodat de inkomensgroei van de armste 40 procent van de bevolking in de klantlanden minimaal gelijk wordt aan de gemiddelde inkomensgroei per hoofd van de bevolking. De Wereldbank draagt aan deze twee doelstellingen bij door middel van het verlenen van financiële steun en van technische assistentie.

Het dagelijks bestuur van de Wereldbank is in handen van het management onder leiding van de president. Het toezicht op het management is door de gouverneurs van de deelnemende landen gedelegeerd aan de raad van bewindvoerders. De minister van Financiën is voor Nederland gouverneur van de Wereldbank. De raad van bewindvoerders telt sinds november 2010 vijfentwintig zetels en komt wekelijks verschillende malen bijeen. De meeste stoelen kennen een kiesgroepstructuur. Nederland levert de bewindvoerder van de kiesgroep waarin Nederland als grootste aandeelhouder dertien landen vertegenwoordigt. Met zowel lenende landen als ontwikkelde landen die zelf niet van de Wereldbank lenen, is de Nederlandse kiesgroep 'gemengd'.

IDA wordt behalve door donorbijdragen ook gefinancierd via bijdragen van IBRD en IFC. Uit het inkomen van deze loketten worden de eigen apparaatskosten gedekt, worden eventueel de reserves aangevuld en vindt een transfer plaats naar IDA. De raad van gouverneurs moet hiervoor jaarlijks toestemming verlenen.

De positie van de Nederlandse IDA-Deputy rouleert tussen het ministerie van Buitenlandse Zaken en het ministerie van Financiën, die gezamenlijk de inzet vaststellen. Voor de IDA17-onderhandelingen vervulde de directeur BFB de rol van IDA-Deputy. Het WB-kiesgroepkantoor in Washington was nauw betrokken bij IDA17: een Nederlandse adviseur van het kantoor maakte als waarnemer deel uit van de onderhandelingsdelegatie. Omdat in Washington regelmatig besprekingen plaatsvonden tussen adviseurs van donorlanden over de onderhandelingskwesties, fungeerde het kiesgroepkantoor voor Den Haag als een belangrijke bron van informatie.

De discussies over de benodigde financiële middelen en de daarmee samenhangende donorbijdragen en beleidsprioriteiten lopen tijdens de onderhandelingen parallel. Donoren koppelen hun bijdrage aan IDA in meer of mindere mate aan de uitkomst van de beleidsdiscussies en de beleidsprioriteiten in het eindpakket. Het IDA-management ziet het als haar taak de verschillende donoragenda's tot één coherent geheel te smeden en een 'kerstboom' van nationale prioriteiten te voorkomen. Het IDA-management streeft er zoals verwacht kan worden naar om de totale middelentoename zo groot mogelijk te krijgen, terwijl de donoren ook hun eigen financiële belangen scherp in het oog houden.

Onderwerpen tijdens de onderhandelingen

Overkoepelende en speciale thema's

Voor IDA-middelenaanvullingen worden speciale thema's vastgesteld, die centraal staan in de beleidsafspraken. IDA17 kende één zogenaamd overkoepelend thema en vier speciale thema's. Het overkoepelende thema, het maximaliseren van ontwikkelingsimpact, zag op de effectiviteit van IDA en een focus op ontwikkelingsresultaten. De speciale thema's betroffen het beleid voor fragiele staten, gender, klimaat en inclusieve groei.

Bijdragen van donoren: Concessional Partner Loans
Tijdens IDA17 is een nieuw instrument voor donorbijdragen geïntroduceerd. Bijdragen aan IDA hebben traditioneel de vorm van giften; tijdens IDA17 is ook de mogelijkheid voor donoren gecreëerd om leningen te kunnen verstrekken aan IDA. Deze leningen kregen de naam *Concessional Partner Loans* (CPL's). Een doel van het instrument was om bijdragen aan IDA te stimuleren van opkomende economieën en raiddeninkomenslanden. Bestaande donoren konden echter ook gebruik maken van het instrument.

Voor donoren die gebruik wilden maken van het instrument was het van belang dat de bijdrage via een CPL ook 'stem' gaf. De bijdrage in giften wordt vertaald in een zogenaamd donoraandeel (de zogenaamde '*burden share recognition*'). Dit heeft weliswaar geen expliciete rol in de besluitvorming, die op basis van consensus plaatsvindt, maar geeft wel gewicht aan de inzet van een land in de onderhandelingen. De bijdrage in CPL's zou ook vertaald moeten worden in donoraandeel. In de discussie bestond de zorg dat het instrument de financiële positie van IDA zou verzwakken.

De graduatie van India
IDA kent criteria die bepalen of een land toegang heeft tot het concessionele loket. Boven een bepaald inkomensniveau komen landen niet langer in aanmerking voor IDA-leningen en moeten zij zich tot IBRD wenden voor financiering. India stond, net als enkele andere landen zoals Armenië, Georgië en Bosnië-Herzegovina, tijdens de onderhandelingen op het punt te gradueren.

India was ten tijde van IDA17 al een zogenaamd *blend*-land; het had zowel toegang tot IDA als tot IBRD. Het wegvallen van financiering via IDA sloeg echter een substantieel gat in de leningen die India van de Wereldbank kon krijgen aangezien compensatie via een hoger leenvolume bij IBRD niet mogelijk was. IBRD hanteert concentratielimieten; voor een groot land als India was het plafond voor leningen reeds bereikt. Tijdens IDA17 werd gesproken over mogelijkheden om een soepele transitie voor India te bewerkstelligen en het wegvallende leenvolume op te vangen. De situatie van andere graduerende landen en de vraag in hoeverre transitiemaatregelen ook voor hen nodig waren speelden hierbij ook een rol.

Toekomstvisie IDA
De onderhandelingen voor IDA17 vonden plaats in de nasleep van de mondiale en Europese crises, waardoor bij verschillende donoren sprake was van budgettaire krapte. Het vinden van een goed evenwicht tussen ambitie en realisme over de hoogte van donorbijdragen stond dan ook centraal.

Deze vraag speelde ook met het oog op de langere termijn en vanuit een inhoudelijke invalshoek. In discussies over de financiële soliditeit van IDA en over het aantrekken van nieuwe donoren stond vaak centraal hoe er extra middelen gegenereerd konden worden. Een vraag die minder aandacht kreeg maar die Nederland wel belangrijk vond was in hoeverre er in de toekomst meer middelen nodig waren, gezien de graduatie van een aantal grote IDA-landen en de beperkte absorptiecapaciteit van de relatief grote groep van fragiele staten.

8.3. Nederlands standpunt

Algemene inzet

Nederland heeft bij de start van de onderhandelingen nog geen volledig uitgewerkte inzet met de Kamer gedeeld. De geannoteerde agenda die voor de Voorjaarsvergadering naar de Tweede Kamer is verstuurd bevat wel op hoofdlijnen wel de Nederlandse positie ten aanzien van het Wereldbankbeleid in brede zin.[90] De eerste bijeenkomst in Parijs diende namelijk vooral om de agenda voor IDA17 vast te stellen en eventueel verkennende discussies te voeren over een aantal onderwerpen. Ten aanzien van de strategische thema's steunde Nederland het maximaliseren van ontwikkelingsimpact als overkoepelend thema, omdat dit het belang van het bereiken van concrete ontwikkelingsresultaten centraal stelde. Nederland was daarnaast voorstander van het continueren

[90] Kamerstukken II, 2012-2013, 26 234, nr. 133.

van beleid voor fragiele staten, gender en klimaat als speciale onderwerpen, omdat deze nauw aansloten op de Nederlandse OS-prioriteiten. Ten aanzien van twee andere voorstellen, aandacht voor inclusieve groei en regionale initiatieven, was Nederland kritisch. Het eerste onderwerp was erg breed en diende volgens Nederland in elk geval concreter gemaakt te worden. Op het tweede terrein waren de regionale ontwikkelingsbanken volgens Nederland beter gepositioneerd om een rol te vervullen. Uiteindelijk haalden de regionale initiatieven de agenda niet.

In juni 2013 stuurde de Nederlandse minister van Financiën, mede namens de minister voor BHOS, de inzet voor IDA17 aan de Tweede Kamer.[91] Hierin werd eerst ingegaan op een drietal algemene uitgangspunten: IDA17 dient de armen te bereiken in landen die niet of onvoldoende financiële middelen hebben om ontwikkelingsprojecten te financieren, meetbare ontwikkelingsresultaten te bereiken en de verschillende onderdelen van de Wereldbankgroep dienen elkaar te versterken en complementair te zijn.

Op een vijftal onderwerpen werd vervolgens de strategische inzet voor IDA17 uiteengezet. Om te beginnen verlangde Nederland een visie van de Wereldbank op de toekomst van IDA. In deze visie zouden de implicaties van het afnemende aantal arme landen aan de orde moeten komen, gecombineerd met een concentratie van het aandeel armen in fragiele staten. De bijdrage van IDA aan het uitbannen van armoede en de benodigde financiering hiervoor zou in deze visie centraal moeten staan. Ook wilde Nederland een koppeling met het post-2015 proces voor de *Millenium Development Goals* van de VN, waarbij de nieuwe indicatoren die tijdens dit proces overeen zouden worden gekomen ook door IDA gebruikt moesten worden. Het derde punt betrof aandacht voor het fragielestatenbeleid van IDA. Het uitbannen van extreme armoede vroeg volgens Nederland niet per se om meer geld, maar om een specifiekere focus, kennis en risicomanagement. Daarnaast was complementariteit van belang: dit gold voor de verschillende onderdelen van de Wereldbank, bijvoorbeeld ten aanzien van graduatie, maar ook voor de relatie met de Afrikaanse Ontwikkelingsbank. Als laatste punt werd ingegaan op de financiering van IDA17. De Kamerbrief pleitte voor realisme bij het vaststellen van de omvang van de middelenaanvulling, gezien de budgettaire krapte bij veel donoren. Ook gaf Nederland aan open te staan voor nieuwe bronnen van financiering en grotere deelname van nieuwe donoren te verwelkomen, waarbij de onafhankelijkheid en financiële soliditeit van IDA wel voorop moesten staan.

De Kamerbrief van juni 2013 vormde vervolgens het kader voor de Nederlandse standpunten ten aanzien van de introductie van CPL's, graduatiebeleid en een toekomstvisie voor IDA, die zich gedurende de onderhandelingen verder ontwikkelden.

CPL's

Nederland nam wat betreft CPL´s een middenpositie in: dat hiermee nieuwe donoren konden worden aangetrokken werd positief geacht, maar giften moesten een belangrijke financieringsbron voor IDA blijven. Vanwege de Nederlandse begrotingssystematiek en uitvoering was Nederland zelf niet geïnteresseerd in de optie van een bijdrage via een CPL. Om dezelfde positie als IDA-donor te kunnen handhaven zou de bijdrage groter moeten zijn wanneer een deel als CPL zou worden ingebracht.

De graduatie van India

Nederland had vanaf het begin van IDA17 scherp dat graduatie speelde voor een aantal van de Nederlandse kiesgroeplanden – Armenië, Bosnië-Herzegovina en Georgië – en ondersteunde het pleidooi voor een zorgvuldig proces met het oog op de positie van de kiesgroeplanden.

Toekomstvisie IDA

Wat betreft de toekomstvisie voor IDA ten slotte was de inzet van Nederland, zoals ook verwoord in de inzet aan de Tweede Kamer, dat IDA meer aandacht moest besteden aan een toekomstvisie. Enerzijds moest IDA duidelijk maken hoe om te gaan met een aantal belangrijke ontwikkelingen en

[91] Kamerstukken II, 2012-2013, 26 234, nr. 138.

anderzijds konden resultaten en prioriteiten beter voor het voetlicht worden gebracht. Dat laatste was volgens Nederland nodig om draagvlak te creëren en te behouden in donorlanden.

Financiële bijdrage

Voor Nederland was het van belang dat de bijdrage aan IDA niet groter zou worden dan nodig. Nederland hechtte eraan om tot de groep van middelgrote donoren te blijven behoren (achter de top vijf VS, VK, Japan, Duitsland en Frankrijk), maar keek tegelijkertijd kritisch naar de omvang van de te verstrekken bijdrage en was derhalve scherp op de omvang van de totale middelentoename. Tegelijkertijd was Nederland van mening dat IDA een effectief kanaal is dat goed aansluit op de Nederlandse ontwikkelingsprioriteiten. Om die reden werd duidelijk gemaakt dat Nederland gecommitteerd was aan een sterk maar realistisch pakket voor IDA17, zowel qua beleid als financiering.[92]

8.4. Het krachtenveld

Aan IDA17 namen meer dan vijftig IDA-Deputies deel. De mate van betrokkenheid bij de discussies verschilde echter sterk. Over het algemeen vertoonden vooral de grootste donoren een actieve betrokkenheid, terwijl kleinere donoren vaak minder betrokken waren bij en reactiever waren in de onderhandelingen.

De grootste acht donoren, in aflopende volgorde, zijn het VK, de VS, Japan, Duitsland, Frankrijk, Canada, Zweden en Nederland. Zwitserland en Italië volgen daarna.[93] De meeste van deze landen waren over het algemeen nauw betrokken bij vrijwel alle onderwerpen in de onderhandelingen. Het VK speelt als leidende donor een belangrijke rol bij IDA en heeft veel invloed. Een belangrijk speerpunt van het VK is de resultatenagenda en het meten van resultaten, wat gesteund wordt door de VS. VS benadrukt daarbij steeds dat IDA lerend vermogen moet inbouwen, dus leren wat wel en niet werkt, en projecten op basis daarvan ook bijsturen. Ook Frankrijk en Duitsland zijn zeer actief. Duitsland zag voor IDA een rol weggelegd bij klimaat en mondiale publieke goederen, terwijl Frankrijk zich onder meer sterk maakte voor fragielestatenbeleid. In tegenstelling tot de andere grote donoren, richtte Zweden zich tijdens de onderhandelingen vooral op één onderwerp: gender.

CPL's

Een groot aantal landen stond in beginsel open voor de introductie van de CPL. Reeds vroeg was duidelijk dat een aantal grote donoren geïnteresseerd was om hier zelf gebruik van te maken. Een aantal kleinere Europese landen, die IDA traditioneel sterk steunen, had echter zorg over een mogelijk substitutie-effect, waarbij leningen in plaats kwamen van giften en de financiële soliditeit en het concessionele karakter van IDA uitgehold zouden worden. Met één land aan kop mengde deze groep zich dan ook zeer kritisch in de discussie. Nederland nam in dit krachtenveld een middenpositie in.

De graduatie van India

Er bestond weinig controverse rond het graduatiebeleid van IDA in algemene zin. Voor lenende landen hoort graduatie bij het proces van economische groei en is daarmee in principe een positieve mijlpaal. Voor donoren is graduatie belangrijk om te verzekeren dat concessionele middelen ingezet worden voor de armste landen. Over het algemeen was er ook overeenstemming dat graduatie zorgvuldig moet gebeuren, aangezien een eventuele terugval voor zowel lenende landen als voor donoren met kosten gepaard gaat.

---

[92] Kamerstukken II, 2012-2013, 26 234, nr. 138. Volgens de ministers speelde IDA op alle Nederlandse speerpunten van het ontwikkelingssamenwerkingbeleid een toonaangevende rol (p.1). Ook werd gerefereerd aan een studie van DFID, waaruit de Wereldbank als effectief en transparant naar voren kwam (p.1). Ten slotte werd aangegeven dat de doelstellingen van Nederland en van IDA steeds meer in lijn zijn gekomen (bron: IOB) (p.2).

[93] Op basis van de financiële bijdrage aan IDA17.

India was in deze discussie echter een bijzonder geval. Een groot deel van de armen wereldwijd leeft in India, ondanks het gemiddelde inkomensniveau van het land. Tijdens de onderhandelingen kwam dan ook regelmatig de vraag op in hoeverre de Wereldbank zich moet richten op de armste *landen* of de armste *mensen*. Bovendien kon India niet worden gecompenseerd voor het wegvallen van IDA-leningen via een hoger leenvolume bij IBRD, waar het land zijn plafond reeds had bereikt. Maatregelen om de transitie voor India soepel te laten verlopen vormden dan ook onderwerp van discussie.

Een aantal Europese en niet-Europese donoren was kritisch over steun aan India tijdens de transitie, maar bereid om opties te overwegen. Een invloedrijk donorland was juist voorstander van een transitiefaciliteit. Een aantal andere donorlanden nam geen duidelijk standpunt in. India en Armenië, beiden graduatieland tijdens IDA17, namen als vertegenwoordiger van de lenende landen uit hun regio deel aan de discussies. Armenië vertegenwoordigde daarbij ook de graduerende landen Georgië en Bosnië-Herzegovina. Graduatie bij IDA had voor deze landen bredere implicaties dan alleen het wegvallen van leenvolume: rentetarieven worden hoger, ook bij andere ontwikkelingsbanken die hun leenvoorwaarden koppelen aan die van de Wereldbank. Daarnaast moeten IDA-leningen bij graduatie versneld worden afgelost. De graduerende landen hadden dan ook een belang bij een geleidelijke transitie.

Toekomstvisie IDA

Alle andere donoren waren net als Nederland van mening dat IDA meer aandacht moest besteden aan een toekomstvisie. Als onderdeel van IDA17 moest een duidelijk verhaal komen hoe IDA zich in het veranderende OS-landschap wilde positioneren. Het IDA-management daarentegen stelde zich hierin terughoudend op, omdat het maximale beleidsvrijheid wilde behouden. Dit leidde tijdens de onderhandelingen tot een moeizame discussie tussen de donoren en het IDA-management. Het ging om vragen als welke behoefte aan IDA-steun was er te verwachten in de toekomst, op welke zaken zou IDA zich dan moeten richten en wat betekende dit voor het beleid? De visies hierop verschilden, het IDA-management streefde naar een grote middelentoename terwijl de donoren kritisch waren vanwege hun eigen bijdrage.

Het belang van een toekomstvisie werd door de donoren weliswaar gedeeld, maar er bestond geen automatische overeenstemming over de invulling hiervan. Zo was een groot Europees land voorstander van een grote rol van IDA bij mondiale publieke goederen. Een ander Europees land hechtte juist aan de rol van IDA bij fragiele staten. Andere landen hechtten juist sterk aan een continuering van armoedebestrijding als primair mandaat.

Financiële bijdrage

Zoals reeds beschreven bestond er gedurende het onderhandelingsproces spanning tussen enerzijds de donoren, die in de nasleep van de financiële crisis kritisch waren over de omvang van hun bijdrage, en anderzijds het IDA-management dat met het oog op een ambitieuze rol voor IDA streefde naar een grote middelentoename.

8.5. Uitkomst van de onderhandelingen

De uitkomst van de IDA17-onderhandelingen is vastgelegd in het eindrapport, '*Maximizing Development Impact*'.[94] In het eerste hoofdstuk van dit rapport komt de rol van IDA in een veranderende wereld aan de orde. Vervolgens wordt ingegaan op het overkoepelende en de speciale thema's. Ten slotte komen de leenvoorwaarden en het financiële raamwerk aan de orde. Hieronder wordt ingegaan op de uitkomsten ten aanzien van de drie kwesties die centraal staan in deze casus.

[94] Additions to IDA Resources: Seventeenth Replenishment – IDA17: Maximizing Development Impact.

CPL's

Over de introductie van CPL's als financieringsmogelijkheid voor IDA17 werd overeenstemming bereikt. In totaal werd aan IDA17 een bedrag van USD 4,4 miljard via CPL's bijgedragen. Vijf donoren maakten hiervan gebruik: China, Frankrijk, Japan, Saoedi-Arabië en het VK.

Via een discontovoet werd het 'giftequivalent' van de leningen vastgesteld. Dit bepaalde vervolgens het donoraandeel dat de betreffende landen ontvingen voor hun verstrekte lening. Het giftequivalent van het totaal van USD 4,4 miljard aan leningen bedroeg USD 0,9 miljard. Op basis hiervan ontvingen de betreffende donoren stemgewicht voor hun bijdrage in CPL's.

Om het risico van substitutie te beperken werd afgesproken dat landen alleen middels een CPL aan IDA konden bijdragen als de gift van donoren aan IDA17 minstens 80 procent van hun bijdrage aan IDA16 was. Daarnaast werd als richtlijn overeengekomen dat het giftequivalent maximaal 20 procent van de totale bijdrage van een donor mocht bedragen. Tijdens de onderhandelingen werd dit 'de 80/20-regel' genoemd.

De graduatie van India

Onder IDA17 werd een transitiefaciliteit gecreëerd waarvoor graduatielanden in aanmerking komen die aan een aantal criteria voldoen. Zo is een grens bepaald voor het inkomen per hoofd van de bevolking, moet graduatie voor het betreffende land tot een significante reductie in Wereldbankmiddelen leiden en moet het betreffende land een agenda hebben voor armoedebestrijding. India, dat aan al deze voorwaarden voldeed, kreeg via deze faciliteit toegang tot tweederde van het leenvolume dat wegviel nu het land gegradueerd was. Deze middelen werden voor een IDA-cyclus van drie jaar beschikbaar gesteld. De voorwaarden die aan de leningen via de transitiefaciliteit werden gesteld waren minder aantrekkelijk dan de IDA-voorwaarden, maar iets minder hard dan onder IBRD. De transitiefaciliteit werd gefinancierd door middel van CPL's, die niet kunnen worden ingezet voor de armste landen, aangezien financiering aan deze landen een hogere conditionaliteit vereist.

Om een soepele transitie te verzekeren, werd onder IDA17 ook afgesproken dat toekomstige graduatielanden al in aanloop naar graduatie met advies ondersteund zouden worden in de overgang van IDA naar IBRD.

Een aantal onder IDA17 graduerende landen voldeed niet aan de criteria voor de transitiefaciliteit. Voor deze landen was het plafond van IBRD echter niet of minder knellend; na overleg met de Wereldbank was het voor Armenië mogelijk de leenvolumes bij IBRD te verhogen. Deze afspraken maakten geen onderdeel uit van IDA17, maar werden tijdens consultaties met het management van IDA en IBRD overeengekomen.

Toekomstvisie IDA

Het eindrapport bevat conform de wens van de donoren een hoofdstuk over IDA's rol in een veranderende wereld. Dit hoofdstuk zet uiteen hoe onder meer veranderingen in de hulparchitectuur, investerings- en handelsstromen en de economische ontwikkeling van midden- en lageinkomenslanden van invloed zijn op het klantbestand van IDA. Vervolgens bespreekt het hoofdstuk de centrale rol van IDA bij het effectief bundelen van ODA, op landenniveau en als onderdeel van de ontwikkelingsarchitectuur. Daarnaast komt aan de orde hoe private middelen voor ontwikkelingslanden via IDA vrij kunnen komen. Ook wordt ingegaan op de ontwikkeling van IDA naar een loket dat zich steeds meer moet richten op fragiele staten.

Financiële bijdrage

De zeventiende middelenaanvulling bedroeg in totaal EUR 39,7 miljard, waarvan EUR 23,3 miljard uit schenkingsbijdragen van donoren bestond. Nederland droeg EUR 652 miljoen bij, een daling

van 10% ten opzichte van IDA16.[95] Inclusief eerder toegezegde bijdragen aan onder meer schuldverlichting, kwam de Nederlandse bijdrage in totaal uit op EUR 727 miljoen. Nederland zakte hierdoor van de zevende positie als donor naar de achtste, met een aandeel van 2,81%, en behield derhalve conform de inzet een positie als een van de grotere donoren.

8.6. Reconstructie van het beleidsproces

De start van de onderhandelingen

Formeel gingen de onderhandelingen in maart 2013 van start met de eerste bijeenkomst van IDA-Deputies in Parijs, waar de agenda voor IDA17 werd vastgesteld. De agenda was daarvoor echter al geruime tijd in voorbereiding. Tijdens de IDA16 Mid Term Review, in het najaar van 2012, vond al een eerste bespreking plaats van mogelijke agendaonderwerpen. In de periode in aanloop naar de eerste IDA-ronde werden donoren hierover ook bilateraal geconsulteerd door het management van IDA. Voormalig IDA-vicepresident Van Trotsenburg, die zijn functie juist had overdragen, bracht samen met de nieuwe IDA-vicepresident Von Amsberg een bezoek aan Den Haag, waar zij spraken met de minister voor BHOS en de minister van Financiën.

In aanloop naar de bijeenkomst in Parijs initieerde Nederland een coördinatieoverleg van de zogenaamde 'EU-plus', met EU-landen en enkele andere grote donoren, waar ook een IDA-teamlid bij aanwezig was. Dit overleg werd formeel voorgezeten door de toenmalige EU-voorzitter, Ierland, maar Nederland trad op als gastheer en organisator. Deze rol bood Nederland ook de gelegenheid een issues-paper op te stellen, dat richting moest bieden aan de discussie, en een concept te schrijven voor een gezamenlijke verklaring. Op deze wijze kon voor één van de belangrijke Nederlandse punten, de noodzaak voor een visie op de toekomst van IDA, al steun worden gezocht bij andere landen. Eén van de eerste passages in de gezamenlijke verklaring riep IDA, donoren en aandeelhouders op zo'n langetermijnvisie te formuleren.

In Parijs werd de agenda vastgesteld en werden eerste besprekingen gehouden over de belangrijkste onderwerpen. Gedurende de verdere onderhandelingen was het zo dat het management van IDA een voorstel presenteerde voor een specifiek onderwerp, op basis waarvan IDA-Deputies in discussie gingen. De uitkomst van deze discussie en de openstaande punten werden verwerkt in een aangepast voorstel, waarmee toegewerkt werd naar consensus. De kwesties in deze casus bleven gedurende vrijwel de gehele onderhandelingscyclus op tafel; pas in Moskou werd een definitief akkoord bereikt.

Parallel aan de besprekingen over de beleidsonderwerpen werd ook onderhandeld over het financiële raamwerk, de benodigde middelen om de IDA-ambities waar te maken en de verdeling van deze middelen. De start hiervoor was een aantal opties voor de totale IDA-envelop, met implicaties voor de bijdrage die donoren zouden moeten leveren. Gedurende de onderhandelingen werden de opties over de grootte van de envelop teruggebracht. Daarbij was het voor sommige donoren vanaf het begin duidelijk wat hun bijdrage zou zijn, terwijl hierover voor andere donoren, om begrotingstechnische of tactische reden, geen helderheid bestond. Daarbij verschilde ook de mate waarin donoren hun bijdrage koppelden aan de uitkomst van de beleidsdiscussies. Nederland was vanaf het begin open over de druk op het ODA-budget en de gevolgen die dit had voor de IDA-bijdrage.

Hieronder wordt voor de drie kwesties ingegaan op het verloop van de onderhandelingen.

Introductie en vormgeving van CPL's

De besprekingen over de mogelijkheid van donorleningen waren reeds gestart in een werkgroep onder IDA16, over de financiële soliditeit van het loket. De oorspronkelijke gedachte achter dit nieuwe instrument was om financiering te mobiliseren van met name nieuwe donoren, zoals China.

---

[95] http: www.brettonwoodsproject.org/2014/05/final-ida-numbers-shrink-scrutiny/

Op basis van het voorbereidende werk van de werkgroep, werd de discussie hervat tijdens IDA17. Al vroeg in het proces bleek dat een aantal bestaande donoren ook geïnteresseerd was in deze optie.

Tijdens de tweede bespreking in Managua presenteerde het management van IDA een eerste voorstel voor de CPL. Het giftequivalent van een lening was in dit eerste voorstel relatief laag, doordat een discontovoet van 1,25% werd gehanteerd. Voor de donoren die gebruik wilden maken van het instrument resulteerde dit in een laag donoraandeel en daarmee relatief weinig 'stemgewicht'.

Een aantal IDA-Deputies, met name de landen die zelf gebruik wilden maken van het instrument, pleitte tijdens de vergadering voor een aantrekkelijkere vormgeving van het instrument. De kleine groep van kritische landen hadden juist de zorg dat een aantrekkelijkere CPL de kernmissie van IDA aan zou tasten. Nederland nam een middenpositie in. Anders dan de kritische landen stond Nederland in beginsel positief ten aanzien van het instrument. Tegelijkertijd onderkende Nederland het belang van een sterke concessionaliteit en het beperken van substitutie; donoren zouden hun giften niet op te grote schaal moeten verruilen voor donorleningen. In de vergadering benadrukte de IDA-Deputy de noodzaak voor een evenwichtige benadering en en marge van de vergadering werden argumenten uitgewisseld met voor- en tegenstanders. Het management van IDA had dezelfde inzet. Gedurende het vervolg van de onderhandelingen bepleitte Nederland zowel in vergaderingen als tijdens bilaterale contacten een compromis.

Een nieuw voorstel in oktober kwam aan zowel voor- als tegenstanders tegemoet. De discontovoet werd verhoogd naar 2,65%, waarmee het instrument aantrekkelijker werd, terwijl er ook een limiet werd gesteld aan het gebruik. Hiertoe stelde het management van IDA de 80/20-regel voor. De gift van donoren aan IDA17 moest minstens 80 procent van hun bijdrage aan IDA16 bedragen, waarbij het doel zou zijn het giftequivalent van de totale bijdrage aan IDA minimaal constant te houden ten opzichte van IDA16. Over deze 80/20-regel noch over de discontovoet werd tijdens de vergadering overeenstemming bereikt. Een aantal landen gaf aan dat de discontovoet verder verhoogd moest worden. De huidige discontovoet was voor Nederland acceptabel, maar de IDA-Deputy gaf in de vergadering duidelijk aan dat er geen sprake kon zijn van een verdere verhoging.

Een definitief akkoord werd in Moskou bereikt. Het instrument werd geïntroduceerd onder de voorwaarden die tijdens de bijeenkomst in Washington waren besproken.

Transitie van graduerende landen

De discussies over de graduatie van India vonden niet alleen plaats aan de onderhandelingstafel, maar voor een groot deel ook en marge van de formele vergaderingen. Het belang van India, als klantland van de Wereldbank maar ook als mondiale speler, maakte dat de noodzaak voor het vinden van een oplossing voor het transitieprobleem van India breed werd onderkend. Daarbij keek een aantal donorlanden wel kritisch mee bij de vormgeving van maatregelen.

Gedurende de onderhandelingen werd langzaam voortgang geboekt op een oplossing voor India. Toen duidelijk werd dat een verhoging van het IBRD-leenvolume voor India geen optie was, kwam een voorstel op tafel voor een aparte faciliteit binnen IDA, met dezelfde hardere financieringsvoorwaarden als bij IBRD. Toch bleef een aantal landen tot het einde kritisch over dit fonds en over het volume dat aan India kon worden toegekend.

De transitiefaciliteit was toegankelijk op basis van een aantal criteria, maar het inkomensniveau van andere graduerende landen lag boven de gestelde grens. Voor de andere graduerende landen was een soepele transitie echter eveneens van belang. Armenië, vertegenwoordiger van een regio met een aantal graduerende landen, was dan ook nauw betrokken bij de discussies in de vergaderingen en had en marge ook veelvuldig contact met andere deelnemers en met het management van de Wereldbank. Armenië wees daarbij onder meer op de kwetsbaarheid van de kleinere graduerende landen voor een terugval, waaronder de risico's in de wereldeconomie. Ook had de publieke schuld van de graduerende landen nog een hoog concessioneel gehalte, ook in

vergelijking met graduerende landen in het verleden, waardoor een geleidelijke overgang belangrijk was.

Nederland ondersteunde met het oog op de positie van de Nederlandse kiesgroeplanden Armenië, Bosnië-Herzegovina en Georgië het pleidooi voor een zorgvuldig proces. Reeds voor het daadwerkelijke van start gaan van de onderhandelingen bracht Nederland opties in kaart voor de kiesgroeplanden, waaronder het breed openstellen van een transitiefaciliteit, het creëren van extra ruimte bij IBRD of verdere prijsdifferentiatie. De Nederlandse IDA-Deputy bracht het belang van een zorgvuldige transitie zowel in tijdens de vergaderingen als in bilaterale contacten met het IDA-management. Er was ook veelvuldig contact tussen Nederland en Armenië over het onderwerp, zowel tussen de Nederlandse en Armeense IDA-Deputies als via het kiesgroepkantoor.

In Moskou werd definitieve overeenstemming bereikt over de transitiefaciliteit, waarvan India gebruik zou maken. Voor Armenië en Georgië werd een aparte oplossing gevonden: de terugval in leenvolume bij IDA kon worden gecompenseerd door een hoger leenvolume bij IBRD.

Toekomstvisie IDA

Hoewel een langetermijnvisie voor IDA al werd opgenomen in de zogenaamde *chairperson's summary* na afloop van de bijeenkomst in Parijs, bleef de focus van het IDA-management vooral gericht op manieren om de financiële soliditeit van IDA te behouden en te vergroten. Nederland heeft tijdens het gehele onderhandelingsproces het belang van een bredere visie onder de aandacht gebracht van het management en van andere IDA-Deputies, en wisselde regelmatig van gedachten over de invulling van zo'n visie. De inzet van Nederland was zoals gezegd tweeledig: enerzijds moest IDA duidelijk maken hoe om te gaan met een aantal belangrijke ontwikkelingen en anderzijds konden resultaten en prioriteiten beter voor het voetlicht worden gebracht. Dat laatste was volgens Nederland ook nodig om draagvlak te creëren en te behouden in donorlanden.

Een belangrijk onderwerp van discussie betrof ook de verschuiving in de klantportfolio van IDA: een afnemend aantal arme landen, graduatie van enkele grote landen en een toenemend aandeel van fragiele staten in de klantportfolio. Dit had implicaties voor zowel de middelen als het beleid. Om input te leveren voor de inhoudelijke invulling, nam Nederland het initiatief tot het opstellen van een non-paper over het onderwerp. Volgens Nederland vroeg deze ontwikkeling niet zozeer om extra middelen, maar om een ander perspectief op risicomanagement en personeelsbeleid. Nederland polste verschillende andere landen om dit non-paper gezamenlijk in te brengen; twee andere grote niet-Europese donoren sloten zich bij het initiatief aan. Een aantal andere Angelsaksische landen deelde de inbreng ook, maar sloot zich niet aan bij het non-paper.

Gevoed door de discussies kreeg 'het verhaal' over de toekomst van IDA gedurende de onderhandelingen steeds meer vorm. Het eindrapport bevat een hoofdstuk waarin uitgebreid op het onderwerp wordt ingegaan, maar Nederland is kritisch over de inhoudelijke invulling hiervan.

Afsluiting van de onderhandelingen

In Moskou werden het beleidspakket en het financiële raamwerk, waarvoor de afspraken waren vastgelegd in het eindrapport, door de IDA-Deputies geaccordeerd.

In het verslag aan de Tweede Kamer, dat in februari 2014 door de minister voor BHOS en de minister van Financiën is verstuurd, wordt uitgebreid ingegaan op de uitkomst van de onderhandelingen.[96] Daar wordt aangegeven dat de onderhandelingen voor Nederland succesvol waren verlopen en dat de Nederlandse inzet die eerder met de Tweede Kamer was gedeeld op alle punten goed is gerealiseerd.

[96] Kamerstukken II, 2013-2014, 26 234, nr. 153.

8.7. Analyse

1. Welke instrumenten heeft het ministerie van Financiën ingezet ten behoeve van beïnvloeding?

Voor deze casus is een breed scala aan instrumenten ingezet. Allereerst heeft Nederland deelgenomen aan de formele vergaderingen van IDA-Deputies. Ook nam Nederland deel aan de Europese coördinatiebijeenkomsten, die vaak voorafgaand aan de IDA-rondes plaatshadden.

Coalitievorming en coördinatie met andere landen hebben gedurende het gehele traject plaatsgevonden. En marge van vergaderingen, maar ook daarbuiten, was regelmatig bilateraal contact met andere deelnemers. In Washington nam het kiesgroepkantoor ook deel aan bijeenkomsten of bilaterale besprekingen met donorlanden over IDA-onderwerpen.

Daarnaast had Nederland intensief contact met het management van IDA. Dit gebeurde vanuit het kiesgroepkantoor, maar de IDA-Deputy onderhield ook contact vanuit Den Haag en sprak het management van IDA en marge van de formele IDA-vergaderingen, alsook en marge van de reguliere voorjaarsvergadering van de Wereldbank en een aantal malen telefonisch.

Er is ten slotte ook een breed scala aan meer specifieke instrumenten ingezet. Zo heeft het ministerie van Financiën in Den Haag de eerste coördinatiebijeenkomst georganiseerd, wat een mogelijkheid vormde om via een issues paper en een gezamenlijk statement steun te zoeken voor de Nederlandse ideeën. Ook bracht Nederland met twee andere niet-Europese landen in een later stadium een non-paper uit dat richting moest geven aan de discussie over het IDA-beleid voor fragiele staten.

Ook de financiële bijdrage aan IDA, en het Nederlandse donoraandeel dat hiermee samenhangt, bepaalt de invloed die Nederland uit kan oefenen. De IDA-Deputy heeft van begin af aan in de onderhandelingen duidelijk aangegeven dat Nederland weliswaar moeilijk zat vanwege de druk op het ODA-budget, maar sterk gecommitteerd bleef aan een rol als substantiële donor. Meerdere respondenten, waaronder ook de buitenlandse betrokkenen, gaven in de interviews aan dat de grootte van de financiële bijdrage met name voor het management van IDA een belangrijke factor vormt. Grote donoren worden vaker en eerder geconsulteerd, hebben een goede toegang tot het management van de Wereldbank en er wordt eerder rekening gehouden met hun prioriteiten. Hoewel de financiële bijdrage in de onderhandelingen en in contacten met andere donoren een minder directe rol lijkt te spelen, kan een reputatie als trouwe en relatief grote donor ook daar het gewicht in de discussies vergroten. Verschillende respondenten, zowel Nederlandse als externe betrokkenen, merkten daarbij ook op dat de financiële bijdrage alleen niet voldoende is: om een effect te hebben op de onderhandelingen zijn de kwaliteit van de inbreng, inhoudelijke expertise en de relaties met andere landen ook van groot belang.

Conclusie onderzoeksvraag 1

- Bij de casus is het volledige scala aan niet-financiële instrumenten ingezet. De beleidsinzet kenmerkte zich door actieve betrokkenheid bij de informele en formele discussies, coalitievorming en contacten met veel verschillende deelnemende landen.
- Ook het financiële instrument, de bijdrage aan IDA, is ingezet en heeft een effect gehad op het gewicht dat Nederland in de schaal legde in de onderhandelingen. Dit is met name van belang voor beïnvloeding via het management van IDA, maar kan, in samenhang met een sterke beleidsinzet in brede zin, ook de inbreng versterken in discussies met andere donoren.

2. Zijn deze instrumenten consistent ingezet in de verschillende fasen van de onderhandelingen, dat wil zeggen dat de inzet van de instrumenten op een logische wijze heeft bijgedragen aan het uitdragen van het Nederlandse standpunt en aan het beïnvloeden van de uitkomst in de richting van dit standpunt?

Om deze vraag te beantwoorden wordt allereerst gekeken hoe Nederland betrokken was bij de verschillende fasen van het beleidsproces. Hierbij wordt vervolgens expliciet ingegaan op de wijze waarop Nederland heeft deelgenomen aan de vergaderingen en op samenwerking met andere landen.

De fasen van het beleidsproces

Fase 1 (waarin de agenda wordt bepaald) – Nederland was op verschillende momenten aangesloten op discussies over de agenda voor IDA17: dit werd besproken tijdens de Mid Term Review in het najaar van 2012 en als relatief belangrijke IDA-donor werd Nederland ook bilateraal geconsulteerd over de agenda, onder meer via het bezoek van het IDA-management aan Den Haag in de winter van 2013. In de door IDA voorgestelde onderwerpen kon Nederland zich over het algemeen goed vinden. Tijdens de coördinatiebijeenkomst in Den Haag en de eerste bijeenkomst van IDA-Deputies in Parijs bracht Nederland in meer aandacht te willen besteden aan de toekomst van IDA. Dit onderwerp kon op steun rekenen en haalde de agenda.

Fase 2 (waarin de voorstellen worden voorbereid) – Nederland was niet direct betrokken bij de voorbereiding van de voorstellen voor de diverse onderwerpen door het management van IDA. Het is voor de IDA-casus ook niet altijd duidelijk wanneer deze voorbereiding startte en hoe deze precies verliep. Zo werd er al in een werkgroep van IDA16 gesproken over de mogelijkheid tot CPL's en waren ook andere onderwerpen mogelijk al geruime tijd in voorbereiding. Wel was er vanaf de winter van 2013 regelmatig contact met het management van IDA, waarbij ideeën en standpunten werden uitgewisseld.

Fase 3 (onderhandelingen over de voorstellen) – De inzet, in termen van het scala aan instrumenten en de frequentie waarmee deze werden ingezet, was het grootst toen de onderhandelingen waren aangevangen. Naast deelname aan de Deputies-vergaderingen en coördinatiebijeenkomsten, onderhield Nederland bilaterale contacten met het IDA-management en met andere IDA-Deputies, zowel en marge van vergaderingen als vanuit Den Haag. Ook werd capaciteit besteed aan inhoudelijke voorbereiding. De contacten met het kiesgroepkantoor werden gebruikt om informatie uit te wisselen, onderwerpen door te spreken en om Washington op de hoogte te houden van de standpuntbepaling in Den Haag.

De inzet tijdens vergaderingen

Nederland heeft zeer actief deelgenomen aan de Deputies-vergaderingen. Nederland had een standpunt over veel van de agendaonderwerpen en bracht zijn punten consistent in. Enkele buitenlandse respondenten gaven daarbij aan dat de Nederland inbreng over het algemeen inhoudelijk sterk en goed onderbouwd was. Een aantal externe respondenten merkte ook op dat Nederland in de vergaderingen voortbouwde op de interventies van andere deelnemers en op die wijze bijdroeg aan het vinden van compromissen. Nederland besteedde in de voorbereiding ook aandacht aan het krachtenveld en polste regelmatig de posities van andere landen. Ook de vergaderingen werden gebruikt om en marge de agenda te bespreken en posities af te stemmen. In sommige discussies, zoals over de CPL's, had Nederland een bemiddelende rol, zowel door middel van constructieve interventies in vergaderingen, maar ook door en marge van vergaderingen met zowel voor- als tegenstanders te spreken.

Gebruik van en samenwerking met andere deelnemers

Kenmerkend voor de IDA-onderhandelingen is dat gelijkgezindheid tussen landen kan verschillen per kwestie. Aangezien de IDA-middelenaanvulling eens in de drie jaar plaatsvindt en de IDA-Deputy bovendien wisselt tussen het ministerie van Financiën en het ministerie van Buitenlandse

Zaken, is een netwerk geen vanzelfsprekendheid. Nederland zette tijdens de onderhandelingen dan ook actief in op het creëren van een netwerk van zowel Europese als niet-Europese landen. Zo ging de IDA-Deputy regelmatig op stap met een lijstje met landen die benaderd konden worden om van gedachten te wisselen over één of meerdere onderwerpen.

Waar mogelijk maakte Nederland gebruik van Europese coördinatie (in de praktijk vaak 'EU-plus'). Dit kreeg vorm via het opstellen van een gezamenlijke positie. Nederland zette hierop in, onder meer door het organiseren van de eerste coördinatiebijeenkomst. De Europese landen zaten echter zeker niet altijd op één lijn voor de verschillende onderwerpen. In het verslag van IDA17 aan de Tweede Kamer wordt ook opgemerkt dat het tijdens IDA17 lastiger was in EU-verband op te trekken dan tijdens IDA16. Zo gaf bijvoorbeeld Zweden de voorkeur aan Scandinavische afstemming en het optrekken met een (lossere) groep van gelijkgezinden.

Coördinatie en samenwerking vond dan ook regelmatig plaats met niet-Europese landen. Zo bracht Nederland een non-paper uit over fragiele staten met twee grote, niet-Europese donoren. Een respondent merkte op dat Nederland, door het non-paper in een eerder stadium in te brengen, mogelijk meer effect had kunnen sorteren.

Conclusie onderzoeksvraag 2

- Nederland was met name actief gedurende de fase van de onderhandelingen. In de eerdere fasen werd Nederland wel betrokken, maar omdat de agendaonderwerpen en voorstellen over het algemeen in lijn waren met de Nederlandse positie, was er geen verdere beleidsinzet vereist.
- Tijdens de onderhandelingen werd het brede scala aan instrumenten ingezet. De Nederlandse inzet rond de vergaderingen kan worden gekenmerkt als actief, inhoudelijk sterk en constructief.
- Nederland besteedde aandacht aan het opbouwen van een netwerk en trok tijdens de onderhandelingen met verschillende landen op, afhankelijk van de gelijkgezindheid op een onderwerp. Waar mogelijk trachtte Nederland via Europese coördinatie de inzet gewicht te geven, maar Nederland ging ook actief op zoek naar andere medestanders.
- Nederland heeft gedurende alle fasen van de onderhandelingen op een consistente wijze het Nederlandse standpunt uitgedragen en daartoe beleidsinstrumenten ingezet.

3. Heeft het ministerie van Financiën met de beleidsinzet de uitkomst van de onderhandelingen beïnvloed (cf. de onderhandelingspositie)?

Hieronder wordt allereerst ingegaan op doelbereik: de mate waarin de uitkomst van de onderhandelingen op de drie belangrijke kwesties in lijn is met het Nederlandse standpunt. Vervolgens wordt *gea*nalyseerd in hoeverre de uitkomst aan Nederland kan worden toegeschreven door in te gaan op de Nederlandse rol in het bredere krachtenveld en een aantal externe factoren dat van invloed is geweest.

CPL's

Doelbereik – De uitkomst ten aanzien van de concessionele donorleningen is in lijn met de Nederlandse positie. Nederland stond vanaf het begin open voor nieuwe bronnen van financiering en grotere deelname van nieuwe donoren. Met de vormgeving en de voorwaarden die aan het instrument zijn gesteld, is bovendien het risico van substitutie geadresseerd en de financiële soliditeit van IDA gewaarborgd.

Verklaring en toeschrijving – Het is aannemelijk dat Nederland een bijdrage heeft geleverd aan het compromis ten aanzien van de CPL's. Gezien het krachtenveld waren ook zonder Nederland de donorleningen er gekomen; een groot deel van de IDA-Deputies stond open voor de optie en de tegenstanders waren sterk in de minderheid. Nederland kon in deze kwestie echter een rol als bruggenbouwer vervullen. Volgens enkele externe respondenten heeft Nederland deze rol ook op

zich genomen in vergaderingen en in bilaterale contacten. Een externe respondent merkte hierbij op dat Nederland hiervoor mede geschikt was omdat het zelf geen direct belang had bij de introductie van het instrument en vanwege de middenpositie in de discussie.

Ten aanzien van de vormgeving is het waarschijnlijk dat Nederland tegenwicht heeft kunnen bieden aan de voorstanders van een aantrekkelijker instrument. Het IDA-management hechtte hieraan ook sterk belang en had het voortouw bij het concrete voorstel. De Nederlandse steun kan echter wel geholpen hebben de voorwaarden niet verder te verzwakken.

Graduatie van India

Doelbereik – Ten aanzien van de transitiefaciliteit komen de gestelde criteria overeen met het Nederlandse standpunt dat deze faciliteit in beginsel toegankelijk moest zijn voor alle graduerende landen. De door Nederland gesteunde graduerende kiesgroeplanden kwamen, apart van deze faciliteit, met de Wereldbank maatregelen overeen om de transitie ook voor hen soepel te laten verlopen.

Verklaring en toeschrijving – Het is niet aannemelijk dat Nederland invloed heeft gehad op de oprichting en vormgeving van een transitiefaciliteit. Over het algemeen was er brede onderkenning, zowel bij IDA-management als bij de andere deelnemers, dat de transitie voor India geleidelijk moest verlopen. Daarbij was een aantal kritische landen scherp op de voorwaarden en de vormgeving. Nederland had op dit onderwerp geen scherp standpunt en speelde geen belangrijke rol in het krachtenveld.

Ten aanzien van Armenië en andere graduerende kiesgroeplanden heeft Nederland mogelijk een ondersteunende rol gehad bij de oplossing voor een soepele transitie. De Wereldbank en Armenië waren waarschijnlijk, ook zonder Nederlandse steun, onderling ook tot overeenstemming gekomen en Armenië was zelf zeer actief in het bepleiten van de casus van de kleinere graduerende landen. Tegelijkertijd speelde het kiesgroepkantoor een belangrijke rol in het faciliteren van contacten tussen Armenië en de Wereldbank. Een externe respondent gaf ook aan dat de aandacht van de Nederlandse IDA-Deputy, als belangrijke donor, steun gaf aan de positie en activiteiten van Armenië.

Toekomstvisie IDA

Doelbereik – Dat een hoofdstuk over IDA’s rol in een veranderende wereld in het einderapport is opgenomen is in lijn met het Nederlandse standpunt dat IDA17 aandacht moest besteden aan de toekomst van IDA. De inhoudelijke invulling is echter mager. Het hoofdstuk heeft weinig diepgang en gaat nauwelijks in op de rol van IDA op de middellange termijn op aspecten als graduatie, mondiale publieke goederen en fragiliteit.

Verklaring en toeschrijving – In deze kwestie is het aannemelijk dat Nederland invloed heeft gehad in de zin dat er uiteindelijk een hoofdstuk over de toekomstvisie is opgenomen. Mogelijk was de toekomst van IDA ook zonder het pleidooi van Nederland op de agenda gekomen, maar het IDA-management benaderde het onderwerp grotendeels vanuit de financiële soliditeit van IDA en nieuwe bronnen van financiering. Het is aannemelijk dat Nederland ervoor heeft gezorgd dat ook bredere ontwikkelingen en de gevolgen daarvan voor de vraag naar middelen en steun van IDA aan de orde zijn gekomen. Daarnaast komen in het hoofdstuk bovendien enkele voor Nederland belangrijke punten terug, zoals de rol van IDA in de bredere hulparchitectuur en de noodzaak voor effectief beleid in fragiele staten. Hoewel hier ook onder andere landen steun voor was, heeft de Nederlandse inzet bijgedragen aan de aandacht voor deze onderwerpen. Tegelijkertijd is de toekomstvisie zoals geschetst in het eindrapport van onvoldoende diepgang, zodat sprake is van een gedeeltelijk succes.

Financiële Bijdrage

Doelbereik – Nederland is erin geslaagd om een positie te houden in de groep van middelgrote donoren achter de top vijf.

Verklaring en toeschrijving – In deze kwestie heeft Nederland effectief zijn financiële instrument ingezet.

Conclusie onderzoeksvraag 3

- Doordat de prioriteiten en het beleid van IDA over het algemeen goed aansluiten bij de Nederlandse prioriteiten voor ontwikkelingssamenwerking was de inzet van Nederland vaak niet zozeer gericht op bijsturing van de hoofdlijnen, maar trachtte Nederland invloed uit te oefenen op deelonderwerpen of de uitwerking van voorstellen. Een voorbeeld vormt de kwestie van de CPL's, waar Nederland in beginsel positief stond ten aanzien van introductie van het instrument maar kritisch was over de voorwaarden. Met deze positie vervulde Nederland ook een brugfunctie tussen voor- en tegenstanders. Bij de discussie over de toekomstvisie van IDA heeft Nederland eigen accenten kunnen zetten.
- Verschillende externe respondenten typeerden de Nederlandse rol als constructief. Nederland wordt over het algemeen niet gedreven door eenzijdige belangen en zet de effectiviteit van IDA voorop. De actieve en inhoudelijk sterke inbreng draagt ook vaak bij aan een compromis.
- Een aantal respondenten merkte op dat Nederland mogelijk meer invloed zou kunnen uitoefenen door op voor Nederland belangrijke onderwerpen meer uitgewerkte voorstellen te doen. Met concretere en specifiekere inbreng zou zo op onderdelen meer richting gegeven kunnen worden aan het beleid. Dezelfde respondenten waren echter ook van mening dat het beleid van IDA al goed aansluit op het Nederlandse OS-beleid. Dat roept de vraag op in hoeverre een extra beleidsinzet met grote extra baten gepaard gaat.

9. Bevindingen en lessen

Deze beleidsdoorlichting richt zich op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid dat onder het beleidsartikel Internationale Financiële Betrekkingen valt in de periode 2010 tot en met 2014. De voorgaande hoofdstukken bieden inzicht in vier onderhandelingstrajecten en het optreden van Nederland hierin. De inzet van beleidsinstrumenten, het doelbereik en de rol die Nederland speelde bij het bereiken van de uitkomst worden hierbij aan de hand van de drie onderzoeksvragen geanalyseerd. Zoals blijkt uit deze hoofdstukken is het niet eenvoudig de kernvragen naar doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid van de directie BFB te beantwoorden. Zo is er geen sprake van een directe causale relatie tussen de Nederlandse beleidsinzet en een financieel gezond en welvarend Europa en een evenwichtige internationale financieel-economische ontwikkeling. Bovendien vormt de complexiteit van de Europese en internationale onderhandelingsprocessen waaraan Nederland deelneemt een uitdaging. Als gevolg van de aard van de beleidsinzet is deze beleidsdoorlichting dan ook bij uitstek een *kwalitatieve* beoordeling van de Nederlandse inzet in internationale onderhandelingen. Om dit enigszins behapbaar te maken en tegelijkertijd juist wel diepgang te geven aan het onderzoek is ervoor gekozen om een viertal casussen met behulp van dossieronderzoek, interviews en eigen analyse grondig te bestuderen. Dit type onderzoek is echter niet zonder beperkingen. Zoals uit de theoretische beschouwing in hoofdstuk 3 blijkt is er geen standaardmanier om de effectiviteit in onderhandelingen te beoordelen, laat staan te meten. Multilaterale onderhandelingen zijn dermate complex en onoverzichtelijk dat een volledige reconstructie vrijwel onmogelijk is, te meer daar niet precies is vast te stellen wie of wat welke invloed op de einduitkomst heeft gehad. Extra lastig is daarbij dat geen van de deelnemers aan een onderhandelingsproces een volledig overzicht heeft van hoe het proces is verlopen en bovendien dat mensen de neiging hebben om achteraf een verhaallijn te construeren. Een verdere belangrijke beperking is dat niet alle informatie die tijdens het onderzoek naar voren is gekomen gedeeld kan worden in dit rapport. Respondenten zijn bereid mee te werken zolang de vertrouwelijkheid gewaarborgd blijft, wat betekent dat informatie die te herleiden is naar specifieke respondenten niet is opgenomen in deze beleidsdoorlichting. Vanwege de gevoeligheid is ook zorgvuldig omgegaan met informatie over andere lidstaten en over de wijze van opereren en samenwerken.

Ondanks deze kanttekeningen geven de casussen inzicht in de onderhandelingen en de Nederlandse beleidsinzet in het bijzonder. Met een bespreking van de inzet van beleidsinstrumenten en de invloed van Nederland op de onderhandelingen, kan het een en ander geconcludeerd worden over de doeltreffendheid van de beïnvloeding door Nederland. De doelmatigheid wordt voor een belangrijk deel behandeld voor het financiële instrumentarium, aan de hand van een beschrijving van de beleidsopties wanneer er significant minder middelen beschikbaar zouden zijn, uitgaande van 20 procent minder budget. De doelmatigheid van het niet-financiële instrumentarium komt aan de orde doordat de intensiteit van de beleidsinzet voor enkele casussen verschilt tussen verschillende trajecten of deelonderwerpen van de casus. Het verdiepende casusonderzoek geeft in beginsel geen inzicht in de afwegingen en de doelmatigheid van de capaciteitsinzet voor het brede BFB-terrein, waarbij wel zij opgemerkt dat door de turbulente periode waarin de beleidsdoorlichting speelt, duidelijk is dat de werkdruk binnen directie BFB continu zeer hoog was en een voortdurende en scherpe prioriteitstelling essentieel was.

Dit hoofdstuk kent twee onderdelen. Allereerst worden de belangrijkste bevindingen gepresenteerd, op basis van een vergelijking van de analyses van de verschillende casussen. Vervolgens wordt ingegaan op de rol van Nederland zoals deze uit het onderzoek naar voren kwam en worden lessen getrokken over het Nederlandse optreden.

Bevindingen van het onderzoek

De vraag die in deze beleidsdoorlichting centraal staat is: in hoeverre dragen de instrumenten die de minister van Financiën gebruikt bij aan de beleidsdiscussies in Europese en internationale financiële instellingen, en daarmee aan een financieel gezond en welvarend Europa en een

evenwichtige internationale financieel-economische ontwikkeling? Daartoe zijn drie deelvragen onderzocht:

1. Welke instrumenten heeft het ministerie van Financiën ingezet ten behoeve van beïnvloeding?
2. Zijn deze instrumenten consistent ingezet in de verschillende fasen van de onderhandelingen, dat wil zeggen dat de inzet van de instrumenten op een logische wijze heeft bijgedragen aan het uitdragen van het Nederlandse standpunt en aan het beïnvloeden van de uitkomst in de richting van dit standpunt?
3. 3. Heeft het ministerie van Financiën met de beleidsinzet de uitkomst van de onderhandelingen beïnvloed (cf. de onderhandelingspositie)?

1. Welke instrumenten heeft het ministerie van Financiën ingezet ten behoeve van beïnvloeding?

Financiële beleidsinstrumenten

De beleidsdoorlichting geeft een overzicht van de financiële instrumenten die het ministerie van Financiën tot zijn beschikking heeft. Voor de kapitaalstortingen, garantstellingen (waaronder oproepbaar kapitaal) en uitgaven aan internationale instellingen en fondsen wordt de relatie besproken met de positie van Nederland in de besluitvorming en met de invloed van Nederland.

Uit deze beleidsdoorlichting blijkt dat deelname aan de Europese instellingen en IFI's een noodzakelijke voorwaarde is om deel te kunnen nemen aan internationale onderhandelingen en derhalve invloed te kunnen uitoefenen. Zonder deelname aan de instellingen, waaraan een kapitaalinleg, garantie en/of bijdrage is gekoppeld, kan Nederland simpelweg niet meepraten en dus niet beïnvloeden. Daarbij hangt de omvang van de financiële instrumenten samen met het stemgewicht en in sommige gevallen of Nederland een stoel aan tafel heeft. Daarmee bepaalt de omvang deels de mate van Nederlandse invloed. De hoogte beïnvloedt hiermee 'aan de voorkant' het effect dat Nederland heeft. Soms is deze relatie meer expliciet. Ook al wordt bij de meeste IFI's altijd naar consensus gestreefd in de besluitvorming, de omvang van de inleg bepaalt de zwaarte van de stoel en speelt dus wel degelijk een rol.

De beleidsdoorlichting behandelt de vraag of de beleidsinzet tegen zo laag mogelijke kosten wordt gerealiseerd en daarmee doelmatig is. De mogelijkheden voor een reductie van de financiële instrumenten zijn om praktische en juridische redenen beperkt.

Een optie voor een 20%-verlaging van alle uitgaven onder art. 4 is deze bezuiniging volledig te laten neerslaan in lagere bijdragen aan IDA, het loket voor zachte leningen van de Wereldbank. Uit de IDA-casus blijkt evenwel duidelijk dat Nederland relatief veel invloed en vroege betrokkenheid binnen IDA heeft, doordat het internationaal gezien een relatief grote IDA donor is. De financiële bijdrage aan IDA, en het Nederlandse donoraandeel dat hiermee samenhangt, bepaalt mede de invloed die Nederland uit kan oefenen. Meerdere respondenten, waaronder ook de buitenlandse betrokkenen, gaven in de interviews aan dat de grootte van de financiële bijdrage met name voor het management van IDA een belangrijke factor vormt. Grote donoren worden vaker en eerder geconsulteerd, hebben een goede toegang tot het management van de Wereldbank en er wordt eerder rekening gehouden met hun prioriteiten. Hoewel de financiële bijdrage in de onderhandelingen en in contacten met andere donoren een minder directe rol lijkt te spelen, kan een reputatie als trouwe en relatief grote donor ook daar het gewicht in de discussies vergroten. Dit is een indicatie dat de inzet van financiële middelen in de IDA casus doelmatig is. Verschillende respondenten, zowel Nederlandse als externe betrokkenen, merkten daarbij wel op dat de financiële bijdrage alleen niet voldoende is: om een effect te hebben op de onderhandelingen zijn de kwaliteit van de inbreng, inhoudelijke expertise en de relaties met andere landen ook van groot belang.

Voor de Europese instellingen en fondsen geldt dat het theoretisch gezien mogelijk is een 20%-reductie in uitgaven te realiseren, maar praktisch en juridisch gezien heel lastig. Het verlagen van

de kapitaalinleg of de garantie kan namelijk alleen door het lidmaatschap geheel te beëindigen. Voor de IFI's is een gedeeltelijk terugtrekken van kapitaal of garanties in de praktijk nagenoeg onhaalbaar, omdat aanpassing van de kapitaalinleg een meerderheidsbeslissing van de gehele raad van gouverneurs vereist.

Nederland zou er wel voor kunnen kiezen af te zien van eventuele toekomstige kapitaalverhogingen (Wereldbank, IMF en EBRD) of deze te blokkeren wanneer wordt besloten op basis van unanimiteit (ESM, EIB). De consequentie hiervan is echter dat het Nederlandse stemaandeel verwatert. Dit kan ertoe leiden dat de Nederlandse kiesgroep (op termijn) zijn stoel verliest of Nederland binnen de kiesgroep aan invloed inboet.

Deelname aan nieuwe ophogingen van kapitaal of garanties, of toetreding tot een nieuwe instelling, wordt per situatie bekeken, waarbij de Tweede Kamer in moet stemmen met deelneming aan de IFI's (ook via de begroting). Hierbij zij opgemerkt dat de vraag of Nederland moet deelnemen aan de verschillende verdragen en instellingen uiteraard buiten de reikwijdte van dit onderzoek ligt.

Niet-financiële beleidsinstrumenten

Uit het onderzoek is gebleken dat het ministerie van Financiën in alle geselecteerde casussen een breed scala aan beleidsinstrumenten heeft ingezet, waaronder het deelnemen aan vergaderingen, coalitievorming en informele contacten met andere onderhandelingspartijen en het inbrengen van schriftelijke input. Dit hangt samen met het feit dat Nederland heeft getracht de betreffende beleidstrajecten te beïnvloeden, wat over het algemeen gepaard gaat met een actieve beleidsinzet. Het laat ook zien dat om invloed uit te oefenen een range aan instrumenten wordt benut.

Met name de IMF-casus en in mindere mate de SGP-casus laten zien dat de intensiteit van de beleidsinzet tussen beleidstrajecten kan verschillen. Zo is voor aanpassing van het leenraamwerk het volledige scala aan niet-financiële instrumenten ingezet, terwijl de inzet voor versterking van CAC's beperkter was en de inzet voor het VN-traject zeer gericht maar beperkt. Dit illustreert dat het ministerie van Financiën de beleidsinzet differentieert afhankelijk van het belang dat er door Nederland aan een onderwerp wordt gehecht en de mate waarin een actieve Nederlandse betrokkenheid noodzakelijk is gezien het krachtenveld. Dit duidt op een doelmatige inzet van beleidsinstrumenten binnen de onderzochte casussen.

2. ***Zijn deze instrumenten consistent ingezet in de verschillende fasen van de onderhandelingen, dat wil zeggen dat de inzet van de instrumenten op een logische wijze heeft bijgedragen aan het uitdragen van het Nederlandse standpunt en aan het beïnvloeden van de uitkomst in de richting van dit standpunt?***

Het casusonderzoek toont een aantal punten die het Nederlandse optreden bij alle onderhandelingstrajecten kenmerken. Door buitenlandse respondenten werd vaak genoemd dat het ministerie van Financiën actief deelnam en inhoudelijk goed was voorbereid. Daarnaast werkt Nederland in alle casussen samen met gelijkgezinde landen, waarbij de concrete vorm van samenwerking varieert van vaste coalities tot losse samenwerking op een specifiek onderwerp. In veel gevallen had Nederland in de coalitie een actieve rol, bijvoorbeeld bij het opstellen van non-papers. Ook was er in alle casussen regelmatig contact met de instelling die het voortouw had bij de onderhandelingen, waarbij de intensiteit van het contact varieert tussen casussen. Zo had Nederland een voortrekkersrol bij de discussie in het IMF, waarbij er van beide kanten actief contact werd gezocht, terwijl het contact met de Europese Commissie gedurende de SGP-casus niet afweek van wat gebruikelijk is voor de contacten tussen Nederland en de instelling.

De casussen laten verschillen zien in de mate van Nederlandse betrokkenheid in de eerste twee fasen van het beleidsproces, waarin de agenda wordt vastgesteld en voorstellen inhoudelijk worden voorbereid. Wanneer dit het geval was, kwam deze betrokkenheid soms tot stand op basis van toeval, door een groot belang dat er aan een kwestie werd gehecht, of doordat Nederland een

nicherol vervulde op een specifiek onderwerp. Het is lastig om precies vast te stellen in welke mate Nederland invloed uitoefent in deze fasen. Veel van de contacten in deze fasen, waaronder bilaterale contacten met de instellingen, vinden en marge van vergaderingen plaats en hebben een informeel karakter. De mate waarin via deze contacten de agenda of voorstellen ook daadwerkelijk worden beïnvloed is nog lastiger te achterhalen dan de gang van zaken tijdens formele onderhandelingen, waar immers alle spelers bij betrokken zijn en die eenvoudiger te reconstrueren zijn.

In de eerste twee fasen van onderhandelingen is goede en vroegtijdige informatie van groot belang. Het voorzitterschap van de Eurogroep was hierbij uitermate behulpzaam en ook van andere voorzitterschappen, zoals van het AEFC, wordt gebruik gemaakt om nauw aangesloten te zijn.

Op basis van het onderzoek kan worden gesteld dat het ministerie van Financiën de instrumenten op een consistente wijze heeft ingezet, dat wil zeggen dat deze inzet op een logische manier heeft bijgedragen aan het uitdragen van het Nederlandse standpunt. Er is sprake van een actieve en inhoudelijke sterke betrokkenheid, waarbij de combinatie van instrumenten varieert, afhankelijk van het specifieke onderhandelingstraject. Nederland maakt daarnaast gebruik van coalitievorming en bilaterale contacten, zowel voor formele als informele beïnvloeding, en stemt de samenwerking af op het specifieke onderhandelingstraject. Hoewel Nederland niet op structurele wijze bij de fasen is betrokken waarin de agenda wordt vastgesteld en waarin voorstellen worden voorbereid, is dat gezien de capaciteit en de positie van Nederland ook niet altijd mogelijk. Wanneer er zich kansen voordoen om ook vroeg in het proces nauw betrokken te zijn, worden deze gegrepen, zoals het Eurogroepvoorzitterschap illustreert.

3. *Heeft het ministerie van Financiën met de beleidsinzet de uitkomst van de onderhandelingen beïnvloed (cf. de onderhandelingspositie)?*

Uit deze beleidsdoorlichting blijkt dat Nederland er binnen de eigen mogelijkheden in slaagt om invloed uit te oefenen tijdens internationale onderhandelingen. De nuance 'binnen de eigen mogelijkheden' is belangrijk, omdat Nederland binnen het Europese en internationale krachtenveld niet eigenstandig de agenda bepaalt, en deze agenda vaak door een samenloop aan factoren en omstandigheden beïnvloed wordt waarbij ook een mate van toeval speelt. De ESM-casus speelde bijvoorbeeld niet alleen in een turbulente periode, waarbij de ontwikkelingen in Cyprus een grote impact kregen op het verloop van de onderhandelingen, maar de rol van Nederland veranderde ook door de benoeming van de Nederlandse minister van Financiën tot Eurogroepvoorzitter.

De opstelling van Nederland verschilt per casus. Als Nederland zich aan de buitenzijde van het internationale spectrum bevindt, zoals aan het begin van de ESM-casus, kan een krachtiger opstelling passend zijn om effect te sorteren, om de randen van het speelveld te bepalen. Hetzelfde geldt wanneer de besluitvorming met unanimiteit plaatsvindt: de dreiging van een veto maakt de ruimte voor Nederland om een afwijkend standpunt in te nemen groter om zo uiteindelijk meer medestanders te kunnen vinden. In de ESM-casus – waar unanimiteitsbesluitvorming geldt – is het veto-instrument uiteindelijk niet gebruikt om besluitvorming te blokkeren, maar wel om (deel)akkoorden te forceren. Ligt het Nederlandse standpunt meer in het midden van het spectrum, zoals bij de IDA-casus, of ligt het speelveld redelijk vast, zoals aan het eind van de ESM-casus, dan is het eenvoudiger en effectiever om meer compromisbereid te opereren. In het merendeel van de besluitvorming geldt geen unanimiteit. Besluitvorming met eenvoudige of gekwalificeerde meerderheid dicteert dat Nederland sneller tot compromissen bereid zal moeten zijn.

Daarbij kan Nederland - net als andere spelers – niet alleen opereren. Het bouwen van coalities en het zoeken van samenwerking is cruciaal, en het ministerie van Financiën doet dit in de onderzochte casussen op effectieve wijze. In de ESM-casus vormde Nederland gedurende de onderhandelingen een vaste coalitie met landen die inhoudelijk eenzelfde sterke lijn deelden en relatief weinig compromisbereid waren. In de SGP-casus opereerde Nederland op een specifiek

deelonderwerp in een ad-hoc-coalitie (de Beneluxcoalitie) en had daarnaast regelmatig losse bilaterale contacten had met andere partijen.

De casussen laten zien dat Nederland, gegeven het speelveld, de rol neemt die bij de specifieke positie in het krachtenveld past en in samenwerking met andere actoren op die wijze invloed uit kan oefenen op het verloop en de uitkomst van de onderhandelingen. De manier waarop dit gebeurt, het doel dat hiermee wordt bereikt en de mate waarin een uitkomst aan Nederland kan worden toegeschreven varieert sterk, afhankelijk van het traject en de onderhandelingskwestie.

Lessen

1. ***Nederland opereert binnen een complex en omvangrijk internationaal krachtenveld, wat de invloed die Nederland kan uitoefenen begrenst***

Uit de vier casussen komt een divers en complex beeld naar voren van het krachtenveld waarbinnen Nederland Europees en internationaal opereert. Binnen dit krachtenveld bepaalt geen enkele speler – een enkele uitzondering daargelaten – eigenstandig de agenda of de uitkomst van een onderhandeling. Een scala aan factoren – verschillende standpunten van lidstaten, de Commissie, de IFI's, externe omstandigheden, de media, timing, toeval – bepaalt hoe de bal in een internationale onderhandeling rolt. De Nederlandse invloed bestaat eruit te proberen de richting van de bal te wijzigen, of deze op koers te houden, maar de eigenstandige macht hiertoe is bij voorbaat (redelijk) beperkt.

De casussen illustreren hoe dit krachtenveld en de specifieke context van een onderhandeling de kaders bepalen voor de positie, de rol en de mogelijke invloed van Nederland tijdens een onderhandeling. De casussen laten hierin verschillen zien. Zo is voor besluitvorming in sommige casussen unanimiteit vereist of geldt bijvoorbeeld een eenvoudige meerderheid. In combinatie met het Nederlandse standpunt ten opzichte van het speelveld bepalen deze zaken voor een deel de invloed die Nederland uit kan oefenen en de opstelling in de onderhandelingen.

2. ***De inzet en opstelling moet worden vastgesteld op basis van het krachtenveld, de besluitvormingsprocedure en de eigen (al dan niet afwijkende) positie van Nederland***

De casussen illustreren dat het ministerie van Financiën zijn beleidsinzet afstemt op het speelveld, het Nederlandse inhoudelijke standpunt en de positie in het krachtenveld en op de besluitvormingsprocedure. Wanneer het ministerie van Financiën een standpunt heeft dat afwijkt van het midden, wordt een stevige, soms compromisloze, positie ingenomen om tegenwicht te bieden aan andere partijen in de onderhandelingen.

Het leidt daarnaast geen twijfel dat de factor besluitvormingsprocedure en stemverhoudingen van belang is. Wanneer unanimiteit geldt kan Nederland een hardere opstelling innemen dan bij een eenvoudige meerderheid. Omdat vrijwel alle besluiten in de praktijk met consensus worden genomen en je als land niet graag alleen wilt staan, werken besluitvormingsprocedures soms meer indirect dan direct door in de Nederlandse opstelling, maar de dreiging van een veto draagt wel degelijk bij aan de Nederlandse effectiviteit. Deze dreiging maakt de ruimte voor Nederland om een afwijkend standpunt in te nemen groter om zo uiteindelijk meer medestanders te kunnen vinden. In de ESM-casus – waar unanimiteitsbesluitvorming geldt – is het veto-instrument uiteindelijk niet gebruikt om besluitvorming te blokkeren, maar wel om (deel)akkoorden te forceren. Tegelijkertijd geldt ook hier dat geen van de actoren absolute doorzettingsmacht heeft en een veto dus vooral een instrument is dat in de tijd wordt ingezet om een standpunt kracht bij te zetten.

3. *Effectief beïnvloeden vraagt om de inzet van een breed scala aan instrumenten en om focus*

Het uitoefenen van invloed in een situatie waarin een veelheid aan actoren de onderhandelingen proberen te beïnvloeden en processen complex zijn, vraagt om een actieve beleidsinzet. Actieve deelname aan een onderhandelingsproces, waarmee de Nederlandse positie kenbaar wordt gemaakt aan de andere betrokkenen, is noodzakelijk om de uitkomst te beïnvloeden, zeker wanneer relatief laat wordt ingestapt. Dit vergt capaciteit en mankracht.

De internationale agenda is dusdanig omvangrijk dat het ministerie van Financiën gezien de beschikbare capaciteit scherpe keuzes moet maken in de onderwerpen of onderhandelingstrajecten die prioriteit krijgen. Om met de beschikbare, beperkte capaciteit zo effectief mogelijk te opereren is dan ook focus nodig. De internationale agenda is dusdanig omvangrijk en complex dat het ministerie van Financiën in theorie talloze mensen aan het werk kan houden om de internationale beleidsagenda te beïnvloeden. Grote landen hebben omvangrijke internationale afdelingen die soms een factor tien groter zijn dan de beschikbare Nederlandse capaciteit. Het begint er daarom voor het ministerie van Financiën mee dat een goede afweging moet worden gemaakt waar de beschikbare capaciteit op wordt ingezet. Want om de richting van de onderhandelingsbal te beïnvloeden, heeft mondjesmaat meedoen geen zin, maar moet zoveel mogelijk capaciteit worden vrijgespeeld zodat alle mogelijke manieren van invloed in alle verschillende fasen van de onderhandelingen kunnen worden ingezet.

Ook binnen deze trajecten worden niet op alle deelonderwerpen evenveel instrumenten of middelen ingezet. Het casusonderzoek laat zien dat het stellen van prioriteiten binnen onderhandelingstrajecten noodzakelijk is. De IMF-casus illustreert dat het ministerie van Financiën sterk heeft ingezet op één specifiek beleidstraject binnen de onderhandelingen. Het betreffende beleidsonderwerp werd niet alleen van groot belang geacht, het krachtenveld was ook dusdanig dat op dat deelterrein de bal de verkeerde kant op ging rollen – terwijl op de andere trajecten het krachtenveld conform de Nederlandse inzet was – en alles in het werk moest worden gesteld om de richting bij te sturen. Dit duidt op een doelmatige beleidsinzet. Ook in de SGP-casus is heel gericht ingezet op onderdelen van de onderhandeling.

De noodzaak voor een gerichte beleidsinzet heeft ook implicaties voor de mate van betrokkenheid bij de verschillende fasen van het beleidsproces. De formele onderhandelingen vormen de meest zichtbare fase, maar ook in de fasen voordat er voorstellen op tafel liggen en de formele onderhandelingen van start gaan, vindt er beïnvloeding plaats. Een vroege en structurele betrokkenheid is daarom in beginsel wenselijk. Tegelijkertijd is in deze fase het debat vaak nog vaag en niet vast omlijnd. Een deel van de voorstellen die hier besproken worden komt nooit tot wasdom. Vroegtijdige betrokkenheid kan het ministerie van Financiën zich ook lang niet altijd permitteren. Dit vergt namelijk een constante inbreng van ideeën, papers, congresbijdragen, of het organiseren van seminars. Om die structurele aanpak over een breed terrein aan onderhandelingstrajecten in te zetten ontbreekt de capaciteit. Het ministerie van Financiën laat dus veel discussies lopen, of stapt op een relatief laat moment in. Gegeven de soms late instap moeten dan onmiddellijk alle zeilen worden bijgezet. Een goed voorbeeld hiervan is de ESM-casus, waar door verschillende actoren al langer werd nagedacht over verschillende instrumenten van directe herkapitalisatie door het ESM, maar deze waaier aan ideeën nooit verder was gekomen dan de tekentafel. In deze eerste fase heeft het ministerie van Financiën weinig gedaan aan beïnvloeding. Pas toen er een concreet voorstel lag en een opdracht van de regeringsleiders is (maximaal) ingezet op de beïnvloeding van dit traject.

4. *Gezien de positie van Nederland is het van belang in te blijven zetten op coalitievorming, actieve betrokkenheid en een goede voorbereiding*

De mate van invloed die Nederland kan uitoefenen neemt substantieel toe wanneer samen wordt opgetrokken met andere landen. Coördinatie met andere lidstaten vergroot het gewicht van de

inbreng. Uit de reconstructies van alle casussen blijkt dan ook dat Nederland niet alleen opereert. Veel respondenten gaven aan dat het ministerie van Financiën over het algemeen goed gebruik maakt van contacten met medestanders. Dit geldt zowel voor de Europese als de internationale casussen. In verschillende coalities had het ministerie van Financiën een initiërende of actieve rol. De concrete uitkomst van de coalities verschilde: in sommige gevallen droegen de gelijkgezinde landen een gezamenlijke positie uit, in sommige gevallen werd ook de tactiek afgestemd en de casussen bevatten meerdere voorbeelden van de inbreng van een gezamenlijk non-paper of een verklaring. Dit werkt twee kanten op. Nederland kan zijn invloed vergroten door aansluiting te zoeken bij andere landen, maar voor andere (grote) landen of voor internationale instellingen kan het ook zeer comfortabel zijn om steun te zoeken bij andere landen en samen op te trekken. Grote lidstaten hebben weliswaar massa, maar staan niet graag alleen en de instellingen zitten aan het stuur, maar hebben steun nodig voor hun voorstellen. Nederland kan een positie op die manier versterken en door een coalitie te vormen of inhoudelijk aan te sluiten bij andere partijen punten uit de eigen inzet realiseren. De ESM-casus laat zien dat zelfs in de relatief kleine coalitie die zich vormde Nederland niet op dezelfde lijn zat op alle onderwerpen met haar bondgenoten. Gelet op de geringe omvang van de coalitie was het echter in het voordeel van elk van de partijen om de coalitie te behouden dus ook punten te steunen die niet direct in het belang van elk van de partijen is. De SGP-casus laat zien dat ook gelegenheidscoalities, om in dat geval meer automatisme te bepleiten, zijn gevormd met als resultaat dat deze optie op tafel is gebleven. In een latere fase blijkt een andere speler, in dit voorbeeld het EP, deze inzet te delen en weet deze wel verder te brengen.

Wat betreft contacten met niet-gelijkgezinden en het aangaan en onderhouden van een netwerk laten de casussen een gemengd beeld zien. Hoewel alle casussen hiervan voorbeelden kennen komt niet naar voren dat dit structureel en op alle niveaus gebeurde. Mogelijk hangt de frequentie en intensiteit van de contacten ook af van de mate waarin deelnemers fysiek contact met elkaar hebben, bijvoorbeeld en marge van vergaderingen. Volgens enkele respondenten is contact met een breed scala aan landen van belang; uitwisseling van standpunten en argumenten kan bijdragen aan het krijgen van begrip van andere standpunten, en daarmee aan het vinden van een compromis en aan de eigen overtuigingskracht. Een aantal respondenten wees erop dat intensievere contacten van het ministerie van Financiën met name met niet-gelijkgezinde lidstaten de invloed nog zouden kunnen vergroten. Dit vergt echter een substantiële inspanning, zeker wanneer dit op verschillende ambtelijke niveaus gebeurt.

Uit het onderzoek komt naar voren dat het ministerie van Financiën actief deelneemt aan de onderhandelingen. Dit beeld bestaat voor alle casussen en komt vaak terug in de gesprekken met respondenten. Verschillende respondenten hebben aangegeven dat het ministerie van Financiën, zowel op deze specifieke casussen als in het algemeen, veel intervenieert en actief deelneemt aan de verschillende onderhandelingstrajecten. Daarbij kwam in de gesprekken met betrokkenen naar voren dat actieve deelname vanzelfsprekend lijkt, maar dat dit zeker niet geldt voor alle lidstaten.

Uit het onderzoek blijkt ook dat de Nederlandse deelname aan de onderhandelingstrajecten gekenmerkt kan worden door een inhoudelijk goede voorbereiding. Dit beeld kwam voor alle casussen terug. Beleidsexpertise en kennis van het politieke krachtenveld vormt de basis van een goede onderhandelingspositie en draagt bij aan de overtuigingskracht van een lidstaat. De invloed van een lidstaat kan bovendien kracht worden bijgezet door naast het standpunt ook een praktische of technische uitwerking van dit standpunt in te brengen en daarmee het algehele onderhandelingstraject te helpen.

Bijlage 1: Lijst van afkortingen en begrippen

AEFC	Alternates Economic and Financial Committee
AHWG	Ad hoc Raadswerkgroep
AIIB	Asian Infrastructure Investment Bank
ANFA	Agreement on Net Financial Assets, de portefeuille met Griekse staatsobligaties in handen van de nationale Centrale Banken
BRRD	Bank Recovery and Resolution Directive
Bbp	Bruto binnenlands product
BFB	Buitenlandse Financiële Betrekkingen (directie van het ministerie van Financiën)
BNC	Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen
Bni	Bruto nationaal inkomen
BoP	Balance of Payments, een fonds op de Europese begroting voor betalingsbalansproblemen voor de niet-eurolanden van de EU
CAC	Collective Action Clause
Coreper	Comité van Permanente Vertegenwoordigers van de EU lidstaten
CPL	Concessional Partner Loan
CvP	Club van Parijs
DFID	Department for International Development (Verenigd Koninkrijk)
DGS	Depositogarantiestelsel
DNB	De Nederlandsche Bank
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
EC	Europese Commissie
ECB	Europese Centrale Bank
Ecofin	Raad Economische en Financiële Zaken
EFC	Economisch en Financieel Comité (ambtelijk voorportaal Ecofin)
EFSF	European Financial Stability Facility
EFSM	European Financial Stabilisation Mechanism
EIB	European Investment Bank
EP	Europees Parlement
ER	Europese Raad
ESCB	Europees Stelsel van Centrale Banken
ESDM	European Sovereign Debt Market committee (ambtelijk voorportaal EFC)
ESM	European Stability Mechanism
EU	Europese Unie (ook: afdeling binnen BFB)
EU CM	EU Common Messages
EURIMF	Vertegenwoordigers van Europese lidstaten bij het IMF, momenteel voorgezeten door de Nederlandse IMF bewindvoerder
Eurogroep	Vergadering van ministers van Financiën van de eurolanden
EWG	Eurogroep Werkgroep (ambtelijk voorportaal Eurogroep)
Fed	Federal Reserve System
FEZ	Financieel-Economische Zaken (directie van het ministerie van Financiën)
G4	Group of Four, intergouvernementeel forum van VS, Japan, China en het eurogebied
G7	Group of Seven, intergouvernementeel forum van zeven grote economieën
G20	Group of Twenty, intergouvernementeel forum van twintig grote economieën
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
ICSID	International Centre for Settlement of Investment Disputes
IDA	International Development Association
IEFI	Internationale Economie en Financiële Instellingen (afdeling binnen BFB)
IFC	International Finance Corporation
IFI	Internationale Financiële Instelling
IMF	Internationaal Monetair Fonds
IMFC	International Monetary and Financial Committee
IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluaties

IRF	Inspectie der Rijksfinanciën (directie van het ministerie van Financiën)
MEOP	Macro-economische onevenwichtighedenprocedure
MIGA	Multilateral Investment Guarantee Agency
MoU	Memorandum of Understanding
MTO	Medium Term Objective (middellangetermijndoelstelling)
ODA	Official Development Assistance
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OMT	Outright Monetary Transactions
PVEU	Permanente Vertegenwoordiging bij de EU
RPE	Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek
RQMV	Reverse Qualified Majority Voting
SCIMF	Sub-Committee on IMF and related issues (ambtelijk voorportaal EFC)
SDRM	Sovereign Debt Restructuring Mechanism
SGP	Stabiliteits- en Groeipact
SMP	Securities Market Programme, de portefeuille met Griekse staatsobligaties die de Europese Centrale Bank heeft opgekocht
SRM	Single Resolution Mechanism
SSM	Single Supervisory Mechanism
TFCA	Task Force on Coordinated Action
VN	Verenigde Naties
VwEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

Bijlage 2: Onderdelen van de beleidsdoorlichting volgens de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek

A. Afbakening van het beleidsterrein

1. Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?
2. Indien van toepassing: wanneer worden / zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?

B. Motivering van het gevoerde beleid

3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?

C. Het beleidsterrein en de bijbehorende uitgaven

5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?
6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?

D. Overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid

8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?

E. De doeltreffendheid en de doelmatigheid van het gevoerde beleid en de samenhang met kabinetsdoelstellingen

11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?

F. Verhogen doelmatigheid en doeltreffendheid

14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?

G. Verkenning van beleidsopties bij minder beschikbare middelen

15. In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

Bijlage 3: Budgettaire tabel artikel 4 uit begroting IX 2016

D1. Budgettaire gevolgen van beleid

Tabel budgettaire gevolgen van beleid – Artikel 4 Internationale Financiële Betrekkingen (bedragen x € 1.000)

	2014	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
Verplichtingen	3.649.277	1.286.391	268.782	983.206	59.991	50.991	965.535
Waarvan garantieverplichtingen:							
Deelneming multilaterale ontwikkelingsbanken en -fondsen	725.439	181.841	181.841				
Garantie aan DNB inzake IMF en BIS	2.158.610						
Kredieten EU-betalingsbalanssteun	– 10.000	35.000					
EFSF en EFSM	– 12.000	42.000					
Garantie deelname AIIB		730.088					
Uitgaven	1.093.524	464.253	439.981	355.300	352.033	343.034	276.817
Waarvan juridisch verplicht			*99%*				
Bijdrage aan internationale organisaties	1.092.584	462.577	438.305	353.624	350.357	341.358	275.141
Multilaterale ontwikkelingsbanken en fondsen	52.864	355.312	280.031	254.540	271.853	271.854	251.141
ESM	914.720						
Deelname AIIB			73.009	36.504	36.504	36.504	
Uitkering aan Griekenland	125.000	107.265	85.265	62.580	42.000	33.000	24.000
Opdrachten	940	1.268	1.326	1.676	1.676	1.676	1.676
Technische assistentie kiesgroeplanden	940	1.268	1.326	1.676	1.676	1.676	1.676
Subsidies	0	408	350	0	0	0	0
Technische assistentie		408	350				
Ontvangsten	19.969	28.337	22.992	86.277	86.277	86.277	88.440
Bijdrage aan internationale organisaties	5.951	6.017	672	655	655	655	2.818
Ontvangsten IFI's	5.951	6.017	672	655	655	655	2.818
Leningen	14.018	22.320	22.320	85.622	85.622	85.622	85.622
Rente ontvangsten lening Griekenland	14.018	22.320	22.320	85.622	85.622	85.622	85.622

Bijlage 4: Beperkingen onderzoeksmethode

In de literatuur[97] worden zes beperkingen geïdentificeerd bij onderzoek op basis van procesanalyse en/of interviews:

1. Het is niet mogelijk alle stappen van het onderhandelingsproces op empirische basis volledig te reconstrueren. Daarbij bestaat het risico van onderschatting van invloed door de onderzoeker ('*absence of proof may be taken as proof of absence*'), dat vooral voor de informele dimensie van het proces een rol speelt. Ook voor ons onderzoek is het probleem van onvolledige reconstructie relevant. Zo zou er bijvoorbeeld, vanwege de verschillende niveaus en het grote aantal betrokkenen, een enorme hoeveelheid interviews gevoerd moeten worden om de processen geheel te dekken. Praktisch is dit niet mogelijk.

2. Ook is het meestal niet mogelijk alle gegevens te baseren op meer dan één bron (cross-checken). Met name voor informatie die is verkregen via interviews is dit problematisch. Op mogelijke afwijkingen bij informatie op interviews wordt hieronder nog apart ingegaan. Ook in ons onderzoek bleek het regelmatig niet mogelijk gegevens te checken.

3. Invloed blijft volgens Dür (2008) ook lastig vast te stellen voor beleidstrajecten met meerdere dimensies. Bij dit soort trajecten moeten kwesties relatief specifiek worden vastgesteld om uitspraken te kunnen doen over invloed. Zo is het mogelijk dat een partij invloed heeft gehad op een specifiek onderdeel van een beleidsbesluit dat voor deze partij van belang was, terwijl de invloed op het besluit als geheel beperkt is. De sterke disaggregatie die nodig is om deze vormen van invloed zichtbaar te maken staat echter op gespannen voet met de focus die nodig is voor een haalbare onderzoeksopzet.

4. Ten vierde kan het toekennen van teveel gewicht aan de mate van activiteit van een partij tot een onderschatting van invloed leiden. Ook wanneer slechts in beperkte mate sprake is van zichtbare activiteiten, kan er een substantiële impact zijn op de uitkomst. Zo kan, wanneer een voorstel reeds in lijn is met het standpunt, de mate van interventie laag zijn om onnodige confrontatie te vermijden. Anticipatie vormt ook een goed voorbeeld van invloed zonder zichtbare interventies.

5. Verder richt procesanalyse zich vanwege het intensieve karakter over het algemeen op een beperkt aantal casussen, waardoor het geen representatieve steekproef betreft. Op basis van de uitkomsten voor één of meerdere casussen kunnen dan ook niet zomaar algemene uitspraken worden gedaan over doeltreffendheid. Ook een meta-analyse van verschillende onderzoeken kan tot een bias leiden, aangezien de casussen over het algemeen niet willekeurig zijn gekozen.

6. Voor de interviews geldt dat respondenten, bewust of onbewust, informatie kunnen verstrekken die niet (geheel) juist blijkt of invloed over- of juist onderschatten. Onbedoelde sturing door de vraagstelling of door non-verbale communicatiesignalen van de interviewers kan hier nog aan bijdragen. Hoewel hiermee in de interviewopzet rekening kan worden gehouden, valt dit voor een groot deel dit niet te vermijden. Allereerst is het geheugen feilbaar en kunnen herinneringen worden beïnvloed door informatie die achteraf verkregen is. Een bekend risico is dat betrokkenen achteraf een verhaallijn hebben gevormd, waardoor de exacte gebeurtenissen die hebben plaatsgevonden vertroebeld zijn geraakt. Ten slotte is informatie over onderhandelingsprocessen zeer gevoelig, waardoor respondenten terughoudend kunnen zijn om informatie te delen of vragen juist op strategische wijze beantwoorden. In combinatie met het feit dat informatie niet altijd gecheckt kan worden, vormden deze issues ook een probleem in ons onderzoek.

[97] Dür (2008) en Arts en Verschuren (1999).

Bijlage 5: Geïnterviewde en geraadpleegde personen

De in deze lijst benoemde functies betreffen de functies die de geïnterviewde en geraadpleegde personen uitoefenden in relatie tot de voor hen relevante casus. Indien zij deze functie intussen niet meer vervullen is dit aangegeven met "(voormalig)".

Jasper Aerts, Senior Legal Advisor, European Stability Mechanism (ESM)

Susanne Ahrens, Lid Task Force Coordinative Action, ministerie van Financiën, Duitsland

Joachim von Amsberg, Vice President of Development Finance, Wereldbank

Vardan Aramyan, (voormalig) plaatsvervangend minister van Financiën, ministerie van Financiën, Armenië

Jörg Asmussen, (voormalig) directeur Europese Centrale Bank en (voormalig) ambtelijk staatssecretaris, ministerie van Financiën, Duitsland

Yvette Berghuijs, (voormalig) beleidsmedewerker, directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen, ministerie van Financiën

Nicole Bollen, (voormalig) beleidsmedewerker, directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen, ministerie van Financiën

Mark Bowman, Directeur-Generaal International Finance, ministerie van Financiën, Verenigd Koninkrijk

Jurgen Broekhuis, (voormalig) beleidsmedewerker, directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen, ministerie van Financiën

Geoffroy Cailloux, (voormalig) plaatsvervangend secretaris-generaal Club van Parijs, ministerie van Financiën, Frankrijk

Victor Cramer, afdelingshoofd Europese Unie, directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen, ministerie van Financiën

Koen Davidse, (voormalig) directeur, directie Multilaterale Instellingen en Mensenrechten, ministerie van Buitenlandse Zaken

Jan-Kees de Jager, (voormalig) minister van Financiën

Jeske de Lint, adviseur Nederlands/Belgische kiesgroep, IMF

Servaas Deroose, plaatsvervangend directeur-generaal ECFIN, Europese Commissie

Richard Doornbosch, (voormalig) afdelingshoofd Internationale Economie en Financiële Instellingen, directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen, ministerie van Financiën

At Draaisma, (voormalig) plaatsvervangend afdelingshoofd Europese Unie, directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen, ministerie van Financiën

Gerald Enting, plaatsvervangend afdelingshoofd Exportkredietverzekering en Investeringsgarantie, directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen, ministerie van Financiën

Janneke Everaers, beleidsmedewerker, directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen, ministerie van Financiën

Ramon Fernandez, (voormalig) directeur-generaal van de Thesaurie, ministerie van Economie en Financiën, Frankrijk

Gijs Gerlag, (voormalig) senior adviseur Nederlandse kiesgroep, Wereldbank

Wilm Geurts, (voormalig) beleidsmedewerker, directie Integratie Europa, ministerie van Buitenlandse Zaken

Sean Hagan, General Counsel and Director Legal Department, IMF

Frank Heemskerk, bewindvoerder Nederlandse kiesgroep, Wereldbank

Michel Heijdra, (voormalig) plaatsvervangend afdelingshoofd, directie Financiële Markten, ministerie van Financiën

Heleen Hofmans, (voormalig) beleidsmedewerker, directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen, ministerie van Financiën

Stephanie Holle, plaatsvervangend afdelingshoofd Internationale Economie en Financiële Instellingen, directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen, ministerie van Financiën

Irene Jansen, afdelingshoofd Internationale Economie en Financiële Instellingen, directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen, ministerie van Financiën

Caroline Kollau, (voormalig) afdelingshoofd Europese Unie, directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen, ministerie van Financiën

Pieter Bas Kroes, (voormalig) beleidsmedewerker, directie Financiële Markten, ministerie van Financiën

Alexia Latortue, Principal Deputy Assistant Secretary, International Development Policy, ministerie van Financiën, Verenigde Staten

Anthony Marcus, beleidsmedewerker, ministerie van Financiën, Verenigde Staten

Daan Marks, adviseur Nederlandse kiesgroep, Wereldbank

Steffen Meyer, plaatsvervangend bewindvoerder Duitsland, IMF

Marc Roovers, (voormalig) afdelingshoofd Financiële Stabiliteit, De Nederlandsche Bank

Gita Salden, (voormalig) financiel raad, Permanente Vertegenwoordiging bij de Europese Unie

Menno Snel, bewindvoerder Nederlands/Belgische kiesgroep, IMF

Kim Solberg, beleidsmedewerker, directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen, ministerie van Financiën

Dorien Verbeek, (voormalig) beleidsmedewerker, directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen, ministerie van Financiën

Maarten Verwey, (voormalig) directeur, directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen, ministerie van Financiën

Hans Vijlbrief, thesaurier-generaal, ministerie van Financiën

Focco Vijselaar, directeur, directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen, ministerie van Financiën

Corien Wortmann-Kool, (voormalig) lid Europees Parlement en rapporteur preventieve arm, Europees Parlement

Bijlage 6: Tijdlijn

2009

Oktober 2009	**Griekenland:** De nieuwe Griekse regering maakt bekend dat het Griekse begrotingstekort met 12,7% van het bbp fors hoger is dan eerder veronderstelde 3,7%.
16 december 2009	**Ratingbureaus:** De kredietwaardigheid van Griekenland wordt naar beneden bij gesteld door de ratingbureaus. De risicopremies op Griekse staatsobligaties stijgen.

2010

11 februari 2010	**Europese Raad:** De Europese regeringsleiders spreken hun bereidheid uit om gecoördineerde actie te ondernemen om de problemen in Griekenland het hoofd te bieden en de financiële stabiliteit in de eurozone te waarborgen.
16 februari 2010	**Ecofin:** Er volgt een update van het stabiliteitsprogramma van Griekenland. De Raad voorziet problemen voor Griekenland om te voldoen aan de budgettaire targets van het programma. De Griekse regering wordt verzocht om additionele maatregelen te treffen.
25 maart 2010	**Europese Raad:** De regeringsleiders spreken uit bereid te zijn om samen met het IMF tot een reddingspakket voor Griekenland te komen in de vorm van bilaterale leningen.
25 maart 2010	**Europese Raad:** De Europese Raad roept op tot oprichting van een Task Force onder leiding van Herman van Rompuy, die voorstellen moet doen om tot een verbeterd crisisresolutieraamwerk en betere budgettaire discipline te komen.
11 april 2010	**Eurogroep:** De ministers van Financiën van de eurozone geven in een verklaring de details van een reddingspakket voor Griekenland. Het IMF en eurolidstaten zullen deelnemen in het reddingspakket. In totaal zal er €110 miljard beschikbaar worden gesteld voor Griekenland voor een periode van drie jaar. In ruil zal Griekenland vergaande bezuinigingen en hervormingen doorvoeren.
23 april 2010	**Griekenland:** Griekenland doet een officiële aanvraag voor een internationaal steunprogramma.
2 mei 2010	**Griekenland:** De Griekse regering en het IMF, de ECB en de Europese Commissie bereiken overeenkomst over een hulpprogramma van drie jaar. De Griekse regering committeert zich aan een ambitieus bezuinigingsprogramma.

Begin mei 2010	**Financiële markten:** De onrust op financiële markten neemt drastisch toe. Risicopremies op staatsobligaties van Portugal, Ierland en Spanje stijgen fors. Net als tijdens het hoogtepunt van de financiële crisis daalt het aantal interbancaire leningen tot een absoluut minimum.
7 mei 2010	**Europese Raad (speciale top):** Gezien de crisissituatie spreken de regeringsleiders, de Commissie en de ECB opnieuw uit dat ze er alles aan zullen doen om de muntunie te beschermen. De regeringsleiders zullen alles in het werk stellen om de begrotingen op orde te krijgen. Daarnaast wordt de Ecofin opgeroepen om snel te besluiten over het Commissievoorstel voor een Europees Stabiliteitsmechanisme ('Europees Reddingspakket').
9 mei 2010	**Ecofin:** De ministers van Financiën van de EU gaan akkoord met het voorstel van de Commissie over een Europees reddingsplan van € 500, met als doel de solvabiliteit van de lidstaten en de financiële stabiliteit van de eurozone te waarborgen. Onderdeel van dit reddingsplan zijn de oprichting van het Europees Financieel Stabiliteitsmechanisme (EFSM), met een capaciteit van € 60 miljard, en een nader op te richten intergouvernementeel '*special purpose entity*', met een capacitieit van € 440 miljard. **IMF:** Het College van Bewindvoerders gaat akkoord met het Griekse verzoek voor een *Stand-By Arrangement* (SBA) van ongeveer €30 miljard. De eerste tranche van € 5,5 miljard wordt uitgekeerd.
12 mei 2010	**Europese Commissie:** De Commissie publiceert haar eerste voorstellen voor aanscherping van de begrotingsregels.
21 mei 2010	**Task Force Van Rompuy:** De Werkgroep Van Rompuy komt voor het eerst bijeen om aanbevelingen te ontwikkelen teneinde de EMU van toekomstige crises te behoeden.
7 juni 2010	**Ministers van Financiën:** De lidstaten gaan akkoord met de oprichting van een intergouvernementeel '*special purpose entity*' om eurolidstaten die in moeilijkheden verkeren van financiële steun te voorzien: de Europese Financiële Stabiliteitsfaculteit (EFSF). Het EFSF zal zetelen in Luxemburg.
17 juni 2010	**Europese Raad:** De regeringsleiders komen met een nieuwe strategie voor werkgelegenheid en groei (het zogeheten 'Europa 2020') en besluiten om uitslagen te publiceren van toekomstige stresstesten voor banken.
30 juni 2010	**Europese Commissie:** De Commissie komt met voorstellen om het budgettaire en economische raamwerk van de EU te versterken. Onderdeel van deze voorstellen zijn versterking van het SGP, de oprichting van de macro-economische onevenwichtighedenprocedure (MEOP) en de introductie van een jaarlijkse cyclus om vroegtijdig controle uit te oefenen op nationale begrotingsplannen (het zogeheten 'Europees Semester').
29 september 2010	**Europese Commissie**: De Commissie komt met zes wetsvoorstellen om het budgettaire en economische toezicht in de EU te bevorderen (het zogeheten '*sixpack*'). Deze wetsvoorstellen hebben betrekking op

	het versterken van het SGP en oprichting van de MEOP.
18 oktober 2010	**Frankrijk en Duitsland:** De regeringsleiders van Frankrijk en Duitsland ontmoeten elkaar in het Franse Deauville en komen tot een overeenkomst over de mate van automatisme bij het opleggen van sancties binnen het SGP.
21 oktober 2010	**Task Force Van Rompuy:** De Werkgroep Van Rompuy komt met een rapport met aanbevelingen voor budgettair en monetair toezicht en de introductie van een permanent crisismechanisme.
28 oktober 2010	**Europese Raad:** De regeringsleiders spreken hun goedkeuring uit over de aanbevelingen van de Werkgroep Van Rompuy en vragen de Ecofin en het Europees Parlement dit snel uit te werken.
29 oktober 2010	**Europese Raad:** De regeringsleiders spreken hun intentie uit om een permanent crisismechanisme op te richten om de euro te beschermen.
21 november 2010	**Ierland:** De Ierse regering doet een officiële aanvraag voor een Europese reddingsprogramma. **Eurogroep/Ecofin:** De ministers van Financiën geven aan dat steun aan Ierland noodzakelijk is om de stabiliteit van de eurozone te waarborgen.
28 november 2010	**Eurogroep:** De ministers van Financiën bereiken overeenstemming over de algemene vormgeving van een nieuw permanent crisismechanisme: het Europese Stabiliteitsmechanisme (ESM). Het ESM zal vanaf 2013 de taken van het EFSF/EFSM overnemen.
28 november 2010	**Eurogroep:** De ministers van Financiën geven goedkeuring voor het reddingsprogramma voor Ierland.
7 december 2010	**Ecofin:** De ministers van Financiën bekrachtigen gebruik van EFSM-fondsen voor Ierland en gaan akkoord met het *Memorandum of Understanding* (MoU).
16 december 2010	**Europese Raad:** De regeringsleiders gaan akkoord met de verdragswijziging die nodig is voor de oprichting van het ESM en gaan akkoord met de algemene vormgeving.

2011

11 maart 2011	**Eurozonetop:** De regeringsleiders gaan akkoord met een concurrentievermogenpact dat ook openstaat voor andere EU-landen, het zogeheten '*euro plus pact*'.
15 maart 2011	**Ecofin**: De ministers van Financiën geven goedkeuring aan de zes wetgevingsvoorstellen ('*sixpack*') van de Commissie om het toezicht op begrotingen en de economieën van de lidstaten in het algemeen te versterken.
24 en 25 maart 2011	**Europese Raad:** De regeringsleiders van de EU bekrachtigen een

	bundeling van hervormingen om de economische en monetaire unie te versterken. Onderdeel van dit pakket zijn: het ESM, het '*euro plus pact*' en het '*sixpack*'.
7 april 2011	**Portugal:** De Portugese regering doet een officiële aanvraag voor een Europees reddingspakket.
8 april 2011	**Eurogroep/Ecofin:** De ministers van Financiën brengen een statement uit waarin zij de Europese Commissie, de ECB en het IMF oproepen een steunprogramma te ontwikkelen voor Portugal.
20 mei 2011	**IMF:** De Raad van Bestuur van het IMF stemt in met de aanvraag voor een programma door Portugal ter waarde van €28 miljard. De eerste tranche van €6,2 miljard wordt verstrekt.
23 juni 2011	**Europees Parlement**: Het Europees Parlement bepaalt zijn positie in een plenaire stemming ten aanzien van het '*sixpack*'
21 juli 2011	**Eurozonetop:** De regeringsleiders bereiken overeenkomst over verlenging van de termijn en reductie van de rentepercentages van EFSF-leningen en besluiten additionele instrumenten aan het EFSF (en vanaf juni 2012 ESM) toe te voegen.
29 september 2011	**Europees Parlement:** Het Europees Parlement en de Europese Raad bereiken een akkoord over het '*sixpack'.* De Europese Raad komt deels tegemoet aan het Europees Parlement ten aanzien van automatisme bij het opleggen van sancties.
4 oktober 2011	**Ecofin:** De ministers van Financiën bevestigen akkoord met het Europees Parlement over het '*sixpack*'.
26 oktober 2011	**Eurozonetop:** De regeringsleiders bereiken overeenstemming met afgevaardigden van de financiële sector over een schuldreductie van 50% voor Griekenland. De specifieke voorwaarden zullen begin 2012 worden bepaald.
23 november 2011	**Europese Commissie:** De Commissie komt met een voorstel voor twee verordeningen teneinde het Europese toezicht op de nationale begrotingen te versterken. Deze twee verordeningen staan bekend als het '*twopack'*.
9 december 2011	**Europese Raad:** De regeringsleiders bereiken een overeenkomst over de komst van een intergouvernmenteel verdrag tussen de EU-lidstaten (behalve het Verenigd Koninkrijk en Tsjechië) over verdere versterking van de begrotingsraamwerken. Dit verdrag zou later bekend worden als het 'Verdrag voor stabiliteit, coördinatie en *governance* in de EMU', oftewel het zogenoemde '*fiscal compact*'.
13 december 2011	**Europese Unie:** Het '*sixpack'* treed in werking.

2012

23 januari 2012	**Eurogroep:** De Nederlandse minister van Financiën Jeroen Dijsselbloem wordt benoemd tot voorzitter van de Eurogroep. De ministers van Financiën bereiken tevens akkoord over het ESM-verdrag.
30 januari 2012	**Europese Raad:** Tijdens een informele bijeenkomst bereiken de regeringsleiders van de EU een akkoord over het '*fiscal compact*'. Daarnaast bereiken de regeringsleiders ook een principeakkoord over het ESM-verdrag.
2 februari 2012	**Eurozone:** De regeringsleiders van de eurolidstaten ondertekenen het ESM-verdrag.
20 februari 2012	**Eurogroep:** De ministers van Financiën besluiten dat Griekenland voldoende progressie heeft geboekt met de implementatie van hervormingen en gaan akkoord met een tweede steunpakket.
21 februari 2012	**Ecofin:** Akkoord van de ministers van Financiën over het '*twopack*'. Het Voorzitterschap start de onderhandelingen met het Europees Parlement.
20 april 2012	**IMF:** De G20-landen gaan akkoord met het uitbreiden van de middelen van het IMF om de schuldencrisis aan te pakken met $ 430 miljard.
6 juni 2012	**Europese Commissie:** De Commissie komt met de eerste voorstellen voor een set van regels voor de afwikkeling en redding van banken. Deze resolutierichtlijn zou later de *Bank Recovery and Resolution Directive* (BRRD) worden genoemd.
9 juni 2012	**Eurogroep:** De ministers van Financiën beloven Spanje € 100 miljard ter beschikking te stellen voor de herkapitalisatie van Spaanse banken.
24 juni 2012	**Spanje:** Spanje doet een officiële aanvraag voor een steunprogramma, specifiek voor de financiële sector.
25 juni 2012	**Cyprus:** Cyprus doet een officiële aanvraag voor financiële assistentie van het EFSF en het IMF.
28 en 29 juni 2012	**Eurozonetop:** De regeringsleiders stemmen in met het '*Compact for Growth and Jobs*' om het concurrentievermogen in Europa te verbeteren. De regeringsleiders bereiken tevens overeenstemming over de creatie van een Bankenunie met een gemeenschappelijk toezichtmechanisme (*Single Supervisory Mechanism* – SSM). Daarnaast spreken de regeringsleiders de intentie uit om een instrument voor directe herkapitalisatie van banken aan het ESM toe te voegen.
6 september 2012	**EWG:** De *Eurogroup Working Group* (EWG) geeft *Task Force for Coordinated Action* (TFCA) het mandaat om een instrument voor te bereiden om directe bankherkapitalisatie door het ESM mogelijk te maken.
25 september 2012	**Duitsland, Finland, Nederland:** Naar aanleiding van een bijeenkomst van de ministers van Financiën van Duitsland, Finland en Nederland in Helskini wordt een statement uitgebracht met een gezamenlijk inzet ten

	aanzien van het EMS-instrument voor directe herkapitalisatie.
27 september 2012	**ESM:** Inwerkingtreding van het ESM. Het ESM vervangt het EFSF en het EFSM.
1 oktober 2012	**TFCA:** De '*Taskforce for Collective Action'* spreekt voor het eerst over de technische uitwerking van het instrument voor directe herkapitalisatie. Tussen oktober 2012 en oktober 2014 zal het instrument veelvuldig bijeenkomen om de vormgeving van het instrument te bespreken.
13 november 2012	**IDA:** In Abidjan Ivoorkust bespreken de IDA-deputies de voortgang van IDA-16 tijdens de *Mid-Term Review (MTR).*
12 december 2012	**Ecofin:** De ministers van Financiën van de EU overeenstemming over Europees toezicht op de banken (SSM). Banken met meer dan € 30 miljard op de balans of meer dan 20% van het bruto binnenlands product (bbp) komen onder toezicht te staan van de Europese Centrale Bank (ECB).

2013

31 januari 2013	**EWG:** De EWG identificeert een vijftal discussiepunten over de vormgeving van het instrument voor directe herkapitalisatie van banken door het ESM waar de ministers van Financiën op politiek niveau richting aan moeten geven.
11 maart 2013	**IDA bijeenkomst:** Nederland organiseert in Den Haag een IDA-meeting om de EU inzet te coördineren. Daarbij is een gemeenschappelijk statement opgesteld.
20 maart 2013	**IDA (first round):** IDA Deputies en IDA vertegenwoordigers van lenende landen discussiëren in Parijs over de belangrijkste thema's en strategische beslissingen.
15 en 25 maart 2013	**Eurogroep:** De ministers van Financiën gaan akkoord met de belangrijkste onderdelen van een steunprogramma voor Cyprus, waaronder financiële assistentie in de vorm van een lening van € 10 miljard. Onderdeel van het steunprogramma is ook de deelname van de private sector aan de herstructurering van banken door middel van een zogenoemde *'bail-in'*.
26 april 2013	**IMF:** Het IMF komt met het paper: *"Sovereign Debt Restructuring: Recent Developments and Implications for the Fund's Legal and Policy Framework".* Op basis van ontwikkelingen sinds 2005 ten aanzien van schuldherstructurering, stelt het IMF een werkprogramma voor om het schuldherstructureringsbeleid op een aantal aspecten te herzien.
15 mei 2013	**SCIMF:** Het *Sub-committee on the IMF and related issues (SCIMF)* stelt een gemeenschappelijk Europees standpunt op inzake het werkprogramma.
20 mei 2013	**Raad van bewindvoerders:** De raad voert een eerste discussie over

	het werkprogramma van het IMF. De Raad geeft het IMF het mandaat om met voorstellen te komen voor de vier door het IMF geïdentificeerde beleidstrajecten.
30 mei 2013	**Europese Unie:** Het '*twopack*' treedt in werking.
20 juni 2013	**Eurogroep:** De ministers van Financiën bereiken een akkoord over de belangrijkste kenmerken van het ESM-instrument voor directe herkapitalisatie.
26 juni 2013	**Eurogroep:** De ministers van Financiën bereiken een akkoord over de belangrijk Op 26 juni bereiken de ministers van Financiën een akkoord over een set regels voor het redden en afwikkelen van een bank (BRRD). De kosten hiervan komen in eerste instantie van private partijen. Daarna betalen andere banken via een resolutiefonds mee. Pas in laatste instantie kan een beroep worden gedaan op een publieke achtervang. Via het depositogarantiestelsel blijven tegoeden tot €100.000 gegarandeerd.
1 juli 2013	**IDA (second round):** In Managua Nicaragua worden de financiële aspecten besproken, waarbij IDA aangeeft hoeveel middelen zij denken nodig te hebben.
14 oktober 2013	**IDA (third round):** En marge van de Wereldbankjaarvergadering te Washington D.C. worden openstaande discussiepunten omtrent beleid besproken.
4 november 2013	**Europese Unie:** Inwerkingtreding richtlijn voor gemeenschappelijk bankentoezicht (*Single Supervisory Mechanism*).
8 december 2013	**Ierland:** Het hulpprogramma voor Ierland wordt beëindigd. Ierland is hierdoor het eerste programmaland dat succesvol een hulpprogramma volgens plan beëindigd.
11 december 2013	**Europese Unie:** Het Europese Parlement en de lidstaten bereiken een akkoord over de BRRD. Vanaf 1 januari 2015 zal de BRRD in werking treden.
16 december 2013	**IDA (final round):** In Moskou stellen de IDA Deputies het beleid vast in een eindrapport en donoren maken hun bijdrage bekent. Financieel raamwerk wordt eveneens vastgelegd.
19 en 20 december 2013	**Ecofin:** De ministers van Financiën bereiken een akkoord over een gemeenschappelijk resolutiemechanisme (*Single Resolution Mechanism* – SRM). De onderhandelingen met het Europees Parlement begonnen in januari 2014.

2014

23 januari 2014	**Spanje:** Het ESM-programma van Spanje wordt succesvol en volgens planning beëindigd.
13 februari 2014	**EWG:** De EWG formuleert drie openstaande punten over de vormgeving

	van het instrument voor directe herkapitalisatie van banken door het ESM en legt deze punten voor aan de Eurogroep.
20 maart 2014	**Europese Unie:** Het Europese Parlement en de EU-lidstaten bereiken een akkoord over het gemeenschappelijk resolutie mechanisme.
10, 11 en 12 april 2014	**IMF- en WBG-voorjaarsvergadering:** IDA-deputies komen en marge van de WBG-voorjaarsvergadering bijeen in een werkgroep.
14 en 15 mei 2014	**Expertbijeenkomst:** Nederland organiseert een expert bijeenkomst over schuldherstructurering naar aanleiding van de internationale ontwikkelingen op het gebied van schuldherstructurering.
17 mei 2014	**Portugal:** Het hulpprogramma van Portugal wordt succesvol en volgens planning beëindigd.
22 mei 2014	**IMF:** Het IMF presenteert het paper: *"The Fund's Lending Framework and Sovereign Debt – Preliminary Considerations"*. Het IMF stelt voor het tweede criterium van het leenraamwerk voor programma's van grote omvang te herzien op twee onderdelen.
6 juni 2014	**SCIMF:** Opstellen van een gemeenschappelijk Europees standpunt ten behoeve van discussie over de voorstellen voor herziening van het leenraamwerk in de Raad van Bewindvoerders (*EU common messages*).
10 juni 2014	**Raad van bewindvoerders:** Raad van bewindvoerders van het IMF voert een discussie over het voorstel. Het IMF krijgt het mandaat om de voorstellen wederom uit te werken.
10 juni 2014	**Eurogroep:** De ministers van Financiën bereiken een akkoord over het ESM-instrument voor de directe herkapitalisatie van banken.
2 juli 2014	**Europese Unie:** De BRRD en de DGSD (richtlijn inzake depositogarantie) treden in werking.
2 september 2014	**IMF:** Het IMF komt i.s.m. ICMA en US Treasury met de paper: *"Strengthening the Contractual Framework to Address Collective Action Problems in Sovereign Debt Restructuring".* Het IMF doet voorstellen voor het versterken van CAC's in obligatiecontracten die onder buitenlands recht zijn uitgegeven.
9 september 2014	**VN:** Op initiatief van Argentinië wordt VN resolutie (68/304) aangenomen waarin wordt opgeroepen om een *"multilateral framework for sovereign debt"* te ontwikkelen en om in hetzelfde jaar nog de uitvoeringsbepalingen vast te stellen.
19 september 2014	**ESDM:** Het *European Sovereign Debt Market committee (ESDM)* stelt een gemeenschappelijk Europees standpunt vast ten behoeve van discussie over de voorstellen voor versterking CAC's in de IMF-Raad (*EU common messages*).
1 oktober 2014	**Raad van bewindvoerders:** Raad van bewindvoerders kan zich vinden in de voorstellen van het IMF en steunt het IMF om het gebruik van CAC's te stimuleren. Het beleidstraject wordt daarmee afgerond.

10 en 11 oktober 2014	**IMF en WBG jaarvergadering:** IDA-deputies komen en marge van de WBG jaarvergadering bijeen in een werkgroep.
14 oktober 2014	**VN:** In navolging van resolutie 68/304 is een tweede resolutie in de maak die de uitvoeringsbepalingen moet vaststellen.
22 oktober 2014	**SCIMF:** De SCIMF stelt een gemeenschappelijk Europees standpunt op inzake de tweede VN- resolutie. Het *Economic and Financial Committee (EFC)* besluit om de standpuntbepaling door te geleiden naar het *Comité des représentants permanents (Coreper).*
24 oktober 2014	**Eurozonetop:** De regeringsleiders van de eurozone verzoeken de voorzitter van de Europese Commissie, de voorzitter van de Europese Raad, de voorzitter van de Eurogroep en de president van de ECB om stappen voor te bereiden teneinde de eurozone te versterken. Deze stappen zouden later culmineren in het zogenaamde '*Five Presidents' Report*'.
26 oktober 2014	**ECB:** De ECB publiceert de eerste resultaten van de '*comprehensive assesment'*, een evaluatie en stresstest van bankbalansen.
4 november 2014	**ECB:** De ECB neemt de rol aan van centrale toezichthouder (conform SSM), in samenwerking met de nationale toezichthouders.
6 november 2014	**Coreper:** Opstellen van een gemeenschappelijk Europees standpunt voor van de VN-resolutie (EU common position) mislukt.
10 november 2014	**Coreper:** Opstellen van een gemeenschappelijk Europees standpunt voor van de VN-resolutie (EU common position) slaagt.
28 november 2014	**VN:** Tweede resolutie wordt in de VN aangenomen, waarin de uitvoeringsbepalingen zijn vastgesteld voor de implementatie van de resolutie 68/304.
8 december 2014	**ESM:** Het ESM stelt de richtsnoer voor het instrument van directe herkapitalisatie vast.
8 december 2014	**Ecofin:** De ministers van Financiën bereiken overeenstemming over de implementatie van een verordening over de (*ex-ante*) bijdragen aan een gemeenschappelijk resolutiefonds (*Single Resolution Fund* – SRF)

Bijlage 7: Literatuurlijst

Arts en Verschuren (1999), Assessing political influence in complex decision-making - An instrument based on triangulation. International Political Science Review, Vol. 20, No. 4, 411-424.

Doelen, van der (1993), De gereedschapskist van de overheid: een inventarisatie (in: Bressers, De Jong, Klok en Korsten (1993), Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd, Assen: Van Gorcum).

Dür (2008), Measuring interest group influence in the EU – A note on methodology. European Union Politics, volume 9 (4), 559-576.

Hilbers, Raaijmakers en Rijsbergen (2013), Measuring the effects of financial sector supervision. DNB Working Paper, No. 388 / August 2013.

IOB-evaluatie (2014): Strategie bij benadering – Nederlandse coalitievorming en de multi-bi benadering in het kader van de EU-besluitvorming (2009-2012). Nr. 395.

IOB-evaluatie (2012): Tactische diplomatie voor een Strategisch Concept – De Nederlandse inzet voor het NAVO Strategisch Concept 2010. Nr. 365.

Keulen, Van (2006), Going Europe or going Dutch? – How the Dutch government shapes European Union policy. Amsterdam University Press.

Koning (2015), Beleidsevaluaties: we kunnen het wél leuker maken. Tijdschrift voor Openbare Financiën, Editie Jaargang 47, nummer 2.

Mayne (2008), Contribution analysis: an approach to exploring cause and effect. The institutional learning and change initiative (ILAC), Brief 16.